

26. August 2022

Finanzierung von Gebäudeschäden im Falle eines Erdbebens

Schlussbericht der vom Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF eingesetzten Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Motion 20.4329 «Schweizerische Erdbebenversicherung mittels System der Eventualverpflichtung»

Aktenzeichen: 523-11-13/12/7

Management Summary

Die Motion 20.4329 «Schweizerische Erdbebenversicherung mittels System der Eventualverpflichtung» beauftragt den Bundesrat, «die verfassungsrechtlichen und/oder gesetzlichen Grundlagen für die Schaffung einer Schweizerischen Erdbebenversicherung mittels einem System der Eventualverpflichtung zu schaffen». Hauseigentümer sollen verpflichtet werden, im Falle eines Erdbebens einen bestimmten Prozentsatz des Versicherungswerts ihres Gebäudes als «Einmalprämie» – und nur im Ereignisfall – zu leisten. Diese sogenannte Eventualverpflichtung soll mittels Grundbucheintrag abgesichert und die eingebrachten Mittel zweckgebunden für die Bewältigung der Folgen des Erdbebens (Wiederherstellungskosten an beschädigten / zerstörten Gebäuden) eingesetzt werden. Die bisherigen Arbeiten zur Schaffung einer schweizweiten, obligatorischen Versicherung zur Deckung von Erdbebenschäden an Gebäuden sind aus unterschiedlichen Gründen sowohl auf Bundes- als auch auf Konkordatebene gescheitert. Mit der vom Parlament überwiesenen Motion liegt nun eine Variante auf dem Tisch, über welche wiederum politisch zu entscheiden ist. Der Bericht zeigt auf, wie eine Eventualverpflichtung ausgestaltet werden könnte und welche rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen dafür geschaffen werden müssten.

Erdbeben gehören zu den grössten Risiken, denen die Schweiz ausgesetzt ist. Die Eintretenswahrscheinlichkeit für ein lokales Erdbeben mit Schäden an Gebäuden liegt bei ca. 1-3% pro Jahr. Die Umsetzung von präventiven Massnahmen (erdbebengerechtes Bauen) hat in den letzten Jahren deutliche Fortschritte gemacht. Versichert gegen Erdbeben sind aktuell hingegen nur ca. 15% der Gebäude. Unternehmen und Institutionen mit Bezug zu Immobilien, wie z.B. Pensionskassen, versichern ihre Gebäude viel öfter als Private und die öffentliche Hand.

Das von der Arbeitsgruppe Eventualverpflichtung erarbeitete Umsetzungskonzept nimmt den in der Motion vorgeschlagene Beitragssatz von höchstens 0,7% der Gebäudeversicherungssumme (d.h. insgesamt rund CHF 20 Milliarden) auf und richtet so die Kapazität der Eventualverpflichtung auf ein Erdbebenereignis mit Wiederkehrperiode von 500 Jahre aus. Ausgeschlossen von der Eventualverpflichtung sind dabei Bauten des Bundes sowie Objekte mit einer Gebäudeversicherungssumme über CHF 25 Mio. (dies betrifft insbesondere institutionelle Anleger oder grössere Unternehmen mit professionellem Risikomanagement). Extrem starke Erdbeben (z.B. solche mit einer Wiederkehrperiode von 1000 Jahren oder mehr) übersteigen die maximale Kapazität der Eventualverpflichtung. Für sie müsste eine anderweitige Finanzierung (z.B. private Versicherungslösung oder ausserordentliche Finanzhilfen des Staates) gefunden werden, sofern ein rascher Wiederaufbau angestrebt wird.

Für die Gebäudeeigentümer bedeutet die Eventualverpflichtung, dass im Gegensatz zu einer klassischen Versicherung keinerlei finanzielle Pflichten anfallen, solange sich nicht ein Erdbeben ereignet, welches über einer Mindestintensität liegt und erhebliche Gebäudeschäden verursacht. Die Auslösung der Eventualverpflichtung obliegt dem Bundesrat. Erst dann sind je CHF 100'000 Gebäudeversicherungssumme ein Beitrag von höchstens CHF 700 zu entrichten. Geschädigte Gebäudeeigentümer haben einen Selbstbehalt von 5% der Versicherungssumme (mind. CHF 25'000) zu tragen.

Die Kompetenz zur Regulierung von Naturgefahren, unter welche auch die Erdbeben fallen, liegt heute bei den Kantonen. Die Umsetzung der Motion 20.4329 hat deshalb eine Anpassung der Bundesverfassung zur Folge. Der Bericht enthält dazu einen Vorschlag. Die notwendigen gesetzlichen Bestimmungen zur Umsetzung der Eventualverpflichtung müssen im weiteren Verlauf erarbeitet werden.

Inhalt

Management Summary	2
1 Einleitung	5
1.1 Auftrag und Zielsetzung	5
1.2 Frühere Vorschläge und politische Diskussion	5
1.3 Inhalt des vorliegenden Berichts	6
2 Erdbebenrisiko in der Schweiz und seine Bewältigung	7
2.1 Erdbebenrisiko in der Schweiz.....	7
2.2 Erdbebenrisikomanagement in der Schweiz.....	9
3 Eckwerte einer Eventualverpflichtung	15
3.1 Gedeckte Gefahr	15
3.2 Schutzziel	15
3.3 Zeitlicher Anwendungsbereich	16
3.4 Sachlicher Anwendungsbereich (Deckung der Eventualverpflichtung)	17
3.5 Selbstbehalt der Gebäudeeigentümer	17
3.6 Auslösung der Eventualverpflichtung.....	18
3.7 Beitragssatz der Eventualverpflichtung.....	19
3.8 Abwicklung	19
3.9 Exkurs: Vergleich Eventualverpflichtung und Versicherung von Erdbebenschäden an Gebäuden	20
4 Rechtliche Grundlagen	23
4.1 Verfassungsrechtliche Grundlage	23
4.2 Gesetzliche Grundlage.....	24
5 Fazit	25

Anhänge

Anhang 1: Motion 20.4329 UREK-S	27
Anhang 2: Charakterisierung der Phasen und der erwarteten Zustände nach einem Ereignis ..	29
Anhang 3: Die Messung der Erdbebenintensität anhand der EMS-98-Skala.....	31
Anhang 4: Internationaler Vergleich über die Finanzierung von Erdbebenrisiken.....	32
Anhang 5: System der Eventualverpflichtung zur Finanzierung von Erdbebenschäden (Motion 20.4329): Verfassungsgrundlage Stellungnahme des BJ vom 9. März 2022	35
Anhang 6: System der Eventualverpflichtung zur Finanzierung von Erdbebenschäden (Mo. 20.4329): Art. 100 BV (Konjunkturpolitik) und Art. 103 BV (Strukturpolitik) als Verfassungsgrundlage? Nachtrag des BJ vom 13. April 2022 zur Stellungnahme des BJ vom 9. März 2022	44
Anhang 7: Arbeitsgruppe Eventualverpflichtung Erdbeben.....	48

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1: Erdbebengefährdungskarte mit der spektralen Beschleunigung für 5 Hz und einer Wiederkehrperiode von 475 Jahren aus dem aktuellen schweizerischen Erdbebengefährdungsmodell von 2015</i>	7
<i>Abbildung 2: Erdbebenrisiko. Die Verknüpfung aus Erdbebengefährdung auf Fels, lokalem Untergrund, Schadensanfälligkeit von Bauwerken und der Konzentration an Werten ergibt das Erdbebenrisiko.</i>	8
<i>Abbildung 3: Vereinfachte Schadensszenarien mit idealisierten Schadengebieten und entsprechender makroseismischer Intensität (siehe Anhang 3) sowie Verteilung der Gebäudeschäden in Schadensgraden.</i>	8
<i>Abbildung 4: Schätzungen von fünf Rückversicherern und Brokern (2013) im Auftrag des Interkantonalen Rückversicherungsverbandes und des Schweizerischen Versicherungsverbandes.</i>	9
<i>Abbildung 5: Prozesse der Schadenorganisation Erdbeben</i>	14

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1: Erdbebenszenarien und ihre Auswirkungen auf Gebäudeschäden, Infrastruktur und Obdachlose</i>	9
<i>Tabelle 2: Phasen nach einem Erdbebenereignis und ihre Schwerpunkte</i>	13
<i>Tabelle 3: Prozess der Eventualverpflichtung Erdbeben.</i>	20
<i>Tabelle 4: Prämienvergleich Erdbebenversicherung.</i>	22

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die Nennung der männlichen und weiblichen Form verzichtet. Es sind selbstverständlich beide Geschlechter gemeint.

1 Einleitung

1.1 Auftrag und Zielsetzung

Die am 10. März 2021 vom Ständerat und am 22. September 2021 vom Nationalrat angenommene Motion 20.4329 «Schweizerische Erdbebenversicherung mittels System der Eventualverpflichtung» der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerats (UREK-S) beauftragt den Bundesrat, «die verfassungsrechtlichen und/oder gesetzlichen Grundlagen für die Schaffung einer Schweizerischen Erdbebenversicherung mittels einem System der Eventualverpflichtung zu schaffen». Dabei sollen Hauseigentümer verpflichtet werden, im Falle eines Erdbebens mit Schadenfolgen an Gebäuden (Schadenbeben) einen bestimmten Prozentsatz des Versicherungswerts ihres Gebäudes als Beitrag in ein gemeinschaftliches Gefäss / «Versicherung» einzubringen. Diese sogenannte Eventualverpflichtung soll dinglich gesichert und die eingebrachten Mittel zweckgebunden für die Bewältigung der Folgen des Erdbebens (Wiederherstellungskosten an beschädigten / zerstörten Gebäuden) eingesetzt werden.¹

Unter der Leitung des Staatssekretariats für internationale Finanzfragen SIF wurde in der Folge eine Arbeitsgruppe² eingesetzt, mit dem Ziel, zuhänden des Vorstehers des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) die Grundlagen für die Umsetzung des Auftrags aus der Motion 20.4329 zu erarbeiten und in einem Bericht zusammenzufassen. Dieser Bericht soll dem Bundesrat als Basis für die Erstellung einer Vernehmlassungsvorlage dienen.

1.2 Frühere Vorschläge und politische Diskussion

Bisher sind alle Projekte zur Schaffung einer schweizweiten, obligatorischen Versicherung von Erdbebenschäden an Gebäuden sowohl auf Bundes- als auch auf Konkordatsebene gescheitert. Bereits 2010 wurde zum Beispiel ein Projekt des Schweizerischen Versicherungsverbandes (SVV) und des Schweizerischen Pools für Erdbebendeckung der kantonalen Gebäudeversicherungen weit vorange-trieben. Es wurden Rechtsgrundlagen und Versicherungsprodukte erarbeitet und eine mögliche Lösung zur Schadenabwicklung skizziert. Aufgrund unterschiedlicher Auffassungen, namentlich in der Frage der Kostenverteilung, wurde das Projekt Mitte 2010 auf Eis gelegt.

Auch auf politischer Ebene hat die Einführung einer obligatorischen Erdbebenversicherung für Gebäude aus verschiedenen Gründen bis heute keine Mehrheit gefunden.³ Basierend auf der vom Parlament am 14. März 2012 überwiesenen Motion 11.3511 Fournier «obligatorische Erdbebenversicherung»⁴ hat der Bundesrat 2014 in einem Bericht⁵ an das eidgenössische Parlament die Grundlagen erarbeitet für die Schaffung einer landesweiten obligatorischen Versicherung von Gebäuden gegen Schäden, die durch Erdbeben verursacht werden. Primäre Voraussetzung dafür wäre eine entsprechende neue Bundeskompetenz gewesen, welche allerdings von einer grossen Mehrheit der Kantone abgelehnt wird. In diesem Zusammenhang richtete sich am 29. Januar 2016 die UREK-S an die Konferenz der Kantonsregierungen KdK. Die Mehrheit der Kantone sprach sich – unter gewissen Bedingungen – für die Realisierung einer auf einem kantonalen Konkordat basierenden obligatorischen Erdbebenversicherung aus, das dafür notwendige Quorum wurde allerdings nicht erreicht.⁶

¹ Siehe Anhang 1: Motion 20.4329 UREK-S (Link: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20204329>).

² Zusammensetzung der Arbeitsgruppe: siehe Anhang 7: Arbeitsgruppe Eventualverpflichtung Erdbeben.

³ So hat das Parlament wiederholt Vorstösse abgelehnt, die eine Deckung von Erdbebenschäden unter Einbezug der Privatversicherungen und der kantonalen Gebäudeversicherungen verlangten (vgl. etwa Mo. Leutenegger Oberholzer Susanne [10.3804](#) «Erdbebenversicherung», Pa.Iv. Leutenegger Oberholzer Susanne [11.416](#) «Obligatorische Erdbebenversicherung», Mo. Malama Peter [11.3377](#) «Einführung einer obligatorischen Erdbebenversicherung», Standesinitiative Basel-Stadt [15.310](#) «Einführung einer eidgenössischen Erdbebenversicherung»).

⁴ Im Internet abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20113511>.

⁵ Bericht vom 20. Juni 2014 zur Abschreibung der Motion 11.3511 Fournier «Obligatorische Erdbebenversicherung», BBl 2014 5507 (im Internet abrufbar unter: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2014/1177/de>).

⁶ Vgl. Eckwertpapier: «Interkantonales Konkordat Obligatorische Erdbebenversicherung IKEV» der Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr vom 30. Juni 2017 (im Internet abrufbar unter: <https://docplayer.org/67459648-Interkantonales-konkordat-obligatorische-erdbebenversicherung.html>).

1.3 Inhalt des vorliegenden Berichts

Der vorliegende Bericht ist in fünf Kapitel gegliedert: Im ersten Kapitel werden der parlamentarische Auftrag sowie die Zielsetzung dieses Berichts erläutert. Kapitel 2 stellt das Erdbebenrisiko in der Schweiz dar und beschreibt den Stand der technischen, organisatorischen und finanziellen Vorbereitung auf ein Ereignis unter Einschluss der Rolle der erst kürzlich gegründeten «Schadenorganisation Erdbeben». Kapitel 3 enthält den Vorschlag der Arbeitsgruppe über die zentralen Eckwerte, wie die finanzielle Vorsorge für Gebäudeeigentümer nach der in der Motion 20.4329 vorgeschlagenen Eventualverpflichtung umgesetzt werden könnte sowie einen Vergleich zwischen der Eventualverpflichtung und einer (klassischen) Versicherungslösung. Im vierten Kapitel werden die notwendigen rechtlichen Grundlagen erörtert. Schliesslich werden im fünften Kapitel die zentralen Ergebnisse der Erwägungen in einem Fazit resümiert.

Da moderne Baunormen zur Erdbebensicherheit erst in 1989 in der Schweiz eingeführt wurden und erst ab deren Aktualisierung in 2003 breit angewandt wurden, weist heute die Mehrzahl der bestehenden Bauten und Anlagen in der Schweiz eine unbekannte und zum Teil geringe Erdbebensicherheit auf. Weiterhin können Bauten trotz Anwendung der Baunormen bei Erschütterungen die die Normenforderungen überschreiten substantiell bis total beschädigt werden. Sie sollten aber nicht einstürzen. Die durchschnittliche relativ hohe Verletzbarkeit der bestehenden Bauten führt dazu, dass im Ereignisfall erhebliche Schäden zu erwarten sind.

Das Erdbebenrisiko beinhaltet die Erdbebengefährdung, den Einfluss des lokalen Untergrundes, die Verletzbarkeit der Gebäude und die Wertkonzentrationen. Die nachfolgende Abbildung 2 verdeutlicht, dass sich dieses Risiko entsprechend auf die Ballungszentren konzentriert, dies aufgrund der hohen Bebauungsdichte in den weniger durch Erdbeben gefährdeten Gebieten (mit Ausnahme der Region Basel).

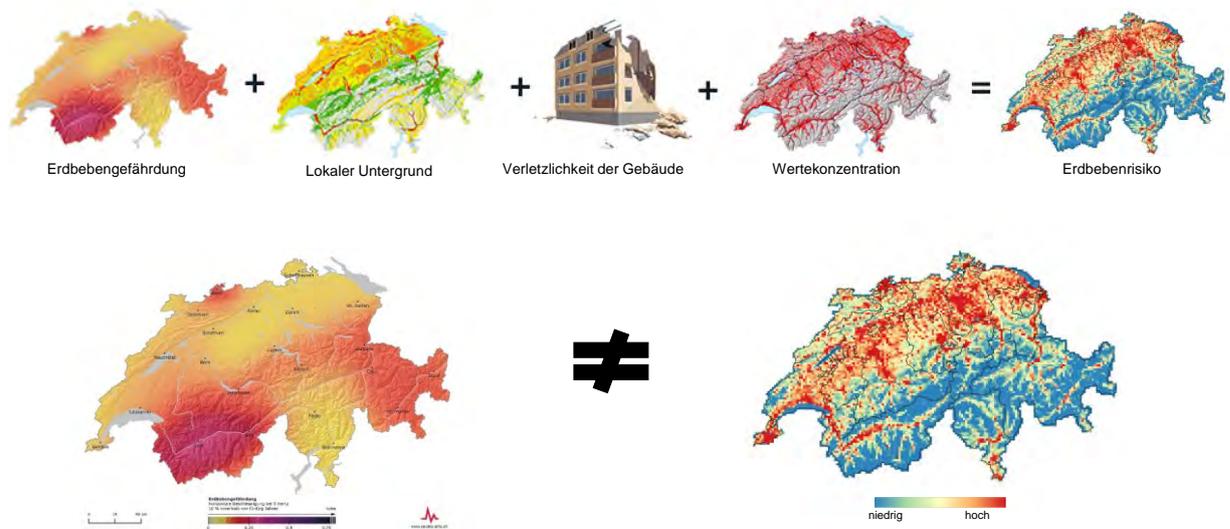


Abbildung 2: Erdbebenrisiko. Die Verknüpfung aus Erdbebengefährdung auf Fels, lokalem Untergrund, Schadensanfälligkeit von Bauwerken und der Konzentration an Werten ergibt das Erdbebenrisiko, Quelle: Schweizerischer Erdbebendienst SED¹⁰.

Abbildung 3 sowie Tabelle 1 zeigen für die Schweiz – basierend auf historischen Ereignissen – drei typische Schadensszenarien an Gebäuden als Folge von Erdbeben auf. Diese Ereignisse bieten die Grundlage für die Abschätzung der zu erwartenden Gebäudeschäden für den Fall eines zukünftigen grösseren Erdbebens und wurden bereits für verschiedene Projekte auf Bundesebene genutzt.¹¹

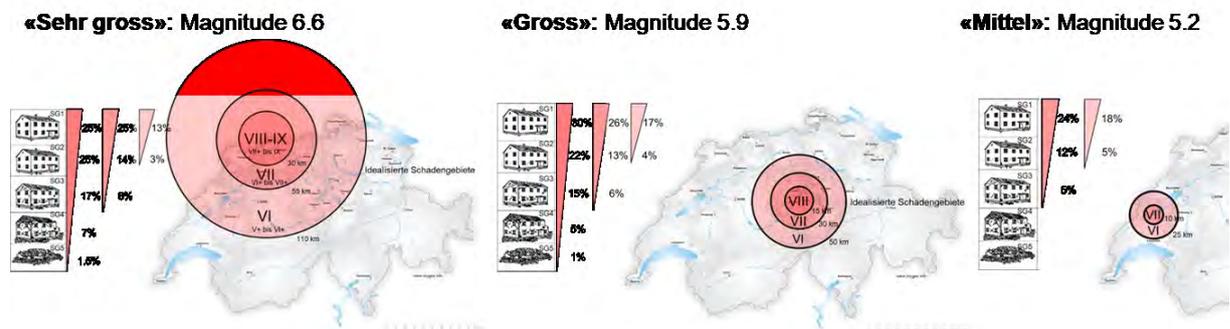


Abbildung 3: Vereinfachte Schadensszenarien mit idealisierten Schadengebieten und entsprechender makroseismischer Intensität (siehe Anhang 3) sowie Verteilung der Gebäudeschäden in Schadensgraden, Quelle: Bundesamt für Umwelt, BAFU.

¹⁰ Link: <http://seismo.ethz.ch/de/knowledge/seismic-risk-switzerland/> (August 2022).

¹¹ Zu beachten ist, dass Erdbeben komplexe makroseismische Felder aufweisen und infolge von Nachbeben weitere Schäden verursachen können. Die in der Abbildung 3 dargestellten Grafiken stellen vereinfachte Szenarien dar, welche diese Risiken nicht berücksichtigen.

Erdbebenszenario	sehr gross	gross	mittel
Anzahl beschädigte Gebäude und Schadenssumme	310'000 / CHF 66 Mia.	78'000 / CHF 13 Mia.	13'000 / CHF 1.3 Mia.
Schadensumme Infrastruktur	CHF 13 Mia.	CHF 2.6 Mia	CHF 0.2 Mia.
Anzahl langfristiger Obdachlosen	250'000	50'000	4'000
Kosten für die Ereignisbewältigung	CHF 5 Mia.	CHF 1 Mia.	CHF 0.1 Mia.

Tabelle 1: Erdbebenszenarien und ihre Auswirkungen auf Gebäudeschäden, Infrastruktur und Obdachlose, Quelle: Bundesamt für Umwelt, BAFU.

Das probabilistische Erdbebenrisiko für das gesamte Gebäudeportfolio in der Schweiz wurde 2013 im Rahmen der Erarbeitung von Varianten für eine obligatorische Erdbebenversicherung durch fünf Rückversicherer und Broker abgeschätzt.¹² Abbildung 4 zeigt die zu erwarteten Gebäude- und Inhaltsschäden in der Schweiz auf, bei Erdbeben mit Wiederkehrperioden von 250, 500 und 1'000 Jahren.¹³

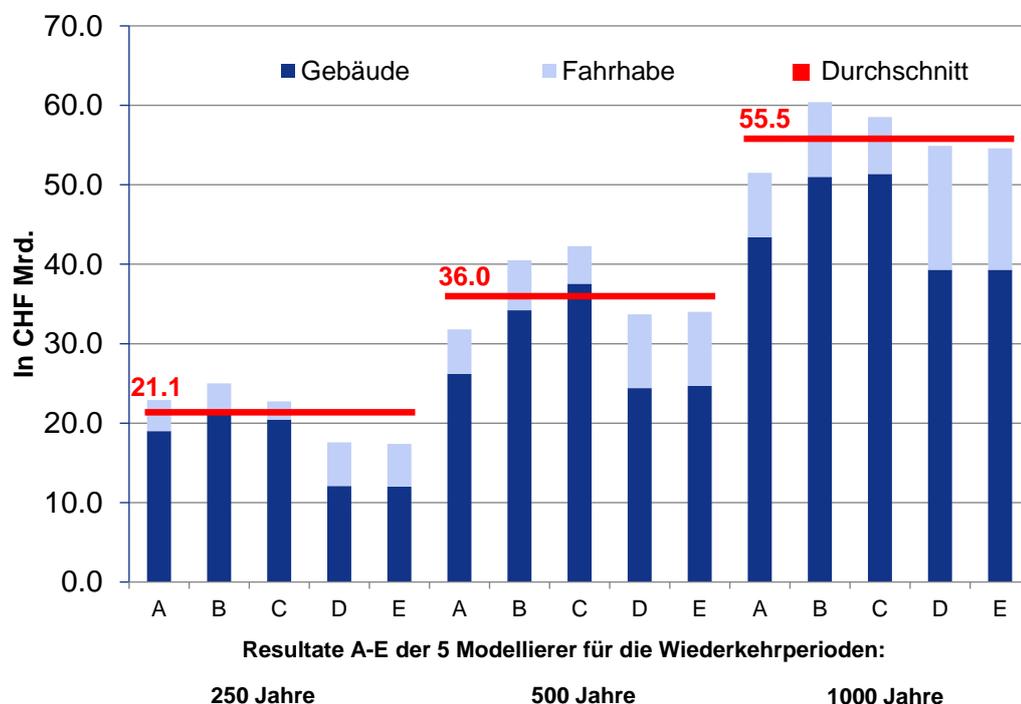


Abbildung 4: Schätzungen von fünf Rückversicherern und Brokern (2013) im Auftrag des Interkantonalen Rückversicherungsverbandes und des Schweizerischen Versicherungsverbandes, Quelle: Bericht des EFD vom 18. Juli 2013, siehe Fussnote 12.

2.2 Erdbebenrisikomanagement in der Schweiz

Erdbebenrisiken können durch bauliche sowie durch organisatorische und finanzielle Vorsorgemassnahmen reduziert werden. Dies setzt voraus, dass die nötigen Gefahren- und Risikogrundlagen vorhanden sind und die unterschiedlichen Akteure ihre Verantwortung wahrnehmen. Nachfolgend wird der heutige Stand des Erdbebenrisikomanagements in der Schweiz zusammengefasst.

¹² Vgl. Bericht des EFD vom 18. Juli 2013 «Erdbebenversicherung: Vorschläge für eine Regelung», S. 13. Der Finanzierungsbedarf für Gebäude belief sich, unter Berücksichtigung des Selbstbehaltes der Gebäudeeigentümer, auf CHF 17,8 Mrd. Unter Berücksichtigung der Entwicklung des Baukostenindex ergibt sich heute ein Bedarf von CHF 20 Mrd. (Stand 04.2013: 102 – CHF 17,8 Mrd., Stand 04.2022: 112.3 – CHF 19,59 Mrd., Quelle: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.22786470.html>).

¹³ Ab 2023 wird es möglich sein, solche Szenarien und probabilistische Risikogrundlagen mit dem neuen Erdbebenrisikomodel für die Schweiz des Schweizerischen Erdbebedienstes (SED) an der ETH Zürich zu erstellen und zu aktualisieren (vgl. auch Ziff. 2.2.2, unten).

2.2.1 Aufgabenteilung

Gebäudeeigentümer

Jeder Gebäudeeigentümer – ob öffentlich oder privat – ist für die Sicherheit seiner Bauten verantwortlich, auch für den Fall eines Erdbebens. Im Schadenfall haftet er gemäss Artikel 58 OR¹⁴ (Haftung des Werkeigentümers). Der Eigentümer ist verpflichtet, die Erdbebensicherheit gemäss dem geltenden Schweizer Normenwerk beim Erstellen, Betreiben und Unterhalten seiner Bauten zu berücksichtigen. Zur Erfüllung dieser Verpflichtung kann er die nötige Fachkompetenz, zum Beispiel bei Architekten und Bauingenieuren, einholen. Der Gebäudeeigentümer ist auch für die Schadenbehebung verantwortlich (organisatorisch und finanziell).

Gemeinde

Die Gemeinden sind in der Schweiz grundsätzlich zuständig für die Erteilung von Baubewilligungen. Damit obliegt es ihnen auch, die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben zu kontrollieren. Die Gemeinden sind zudem für den Erdbebenschutz ihrer eigenen Bauten und Anlagen verantwortlich.

Kanton

Die Kantone sind für die Bewältigung von durch Erdbeben verursachte Schäden verantwortlich. Auch die Baugesetzgebung liegt im Kompetenzbereich der Kantone. Die Kantone haben zudem die Möglichkeit, im Baubewilligungsverfahren Auflagen zum erdbebengerechten Bauen einzuführen. Sie sind insbesondere auch dafür verantwortlich, nach einem Erdbeben die baugesetzlichen Rahmenbedingungen für die Instandstellung und den Wiederaufbau zu schaffen. Im Weiteren sind sie für den Erdbebenschutz ihrer eigenen Bauten und Anlagen verantwortlich. Die Finanzierung von Schäden an Privatgebäuden sollte in der Eigenverantwortung der Privaten liegen und nicht durch Mittel des Kantons erfolgen.

Bund

Die Tätigkeiten im Verantwortungsbereich des Bundes sind seit 2001 im Massnahmenprogramm Erdbebenvorsorge des Bundes festgehalten.¹⁵ Sie werden alle vier Jahre aktualisiert. Der Bund ist für die Erdbebenüberwachung, die Alarmierung und die nationale Gefährdungsabschätzung zuständig. Auf Stufe Bund bestehen jedoch grundsätzlich keine gesetzlichen Regelungen im Zusammenhang mit dem Risiko Erdbeben (vgl. Ziff. 4). Als Eigentümer ist er für den Erdbebenschutz seiner eigenen Bauten und Anlagen verantwortlich. Als Aufsichtsbehörde insbesondere im Zusammenhang mit Infrastrukturanlagen sorgt er dafür, dass die Anforderungen an die Erdbebensicherheit dieser Anlagen eingehalten werden. Für die Ereignisbewältigung bereitet der Bund die notwendigen Vorsorgeplanungen für die Aufgaben in seinem Zuständigkeitsbereich vor (z.B. Koordination der Auslandshilfe, Koordination des grossräumigen Verkehrs). Bei der Ereignisbewältigung kann er zudem die Kantone mit spezialisierten Einsatzmitteln und ausserordentlichen Finanzhilfen subsidiär unterstützen. Die Finanzierung von Schäden an Privatgebäuden sollte in der Eigenverantwortung der Privaten liegen und nicht durch Mittel des Bundes erfolgen.

Versicherungen

Versicherungen sind das klassische Instrument zur Sicherstellung der finanziellen Vorsorge. In den meisten Kantonen ist die Versicherung des Gebäudes gegen Schäden durch Naturgefahren obligatorisch. Diese Versicherungspflicht gilt aber nicht für den Fall eines Erdbebens, hier ist sie freiwillig (Ausnahme: Kanton Zürich). Nur ca. 15% der Eigentümer verfügen denn auch über eine Erdbebenversicherung für ihr Gebäude (vgl. Ziff. 3.9). Im Rahmen ihres Risikomanagements beurteilen Unternehmen im-

¹⁴ Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht / OR / [SR 220](#)).

¹⁵ Vgl. Bericht «Erdbebenrisikomanagement - Massnahmen des Bundes: Standbericht und Planung für den Zeitraum 2021 bis 2024» des Bundesamts für Umwelt BAFU vom Oktober 2020 an den Bundesrat (im Internet abrufbar unter: https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/erdbeben/fachinfo-daten/Erdbebenrisikomanagement_des_Bundes_-_Standbericht_und_Massnahmen_f%C3%BCr_den_Zeitraum_2021_bis_2024.pdf.download.pdf/Erdbebenrisikomanagement%20des%20Bundes%20-%20Standbericht%20und%20Massnahmen%20f%C3%BCr%20den%20Zeitraum%202021%20bis%202024.pdf).

mer mehr auch das Risiko Erdbeben und berechnen das Schadenpotential. Unternehmen, insbesondere solche mit einem starken Bezug zu Immobilien, wie z.B. Pensionskassen oder Immobilienfonds, versichern ihre Gebäude deshalb deutlich öfter gegen Schäden durch Erdbeben als Privatpersonen oder Kantone und Gemeinden. Mit einer Erdbebenversicherung hätte der Eigentümer aber im Schadenfall einen Rechtsanspruch auf Entschädigung durch die Versicherung. Ohne eine Erdbebenversicherung wäre damit zu rechnen, dass bei einem grösseren Erdbeben rasch Forderungen an die öffentliche Hand gestellt werden könnten.

Schadenorganisation Erdbeben (SOE)

Der durch die Kantone (vertreten durch die Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz, Feuerwehr RK MZF), die Privatassekuranz und die Kantonalen Gebäudeversicherungen gegründete und finanzierte Verein «Schadenorganisation Erdbeben» wird im Falle eines Erdbebens die Gebäudeschäden beurteilen und eine Schätzung der Instandstellung- bzw. Wiederaufbaukosten erstellen. Dank diesem gesamtschweizerisch einheitlichen Vorgehen ist es möglich, fundierte Entscheide für allfällige Entschädigungen und Finanzhilfen zu treffen und allfällige Gelder an die Betroffenen auszuzahlen.

Planer

Architekten und Bauingenieure haften gegenüber ihren Auftraggebern für eine getreue und sorgfältige Ausführung des Auftrags (Art. 398 OR). Sie sind verpflichtet, die vereinbarten Leistungen nach den anerkannten Regeln der Baukunde (inkl. Erdbebensicherheit) zu erbringen (Sorgfaltspflicht).

Fachvereine

Der Schweizerische Ingenieur- und Architektenverein (SIA) erklärt sich zuständig für die Schaffung von privatwirtschaftlichen Normen und Ordnungen im Bauwesen, die auch Anforderungen an die Erdbebensicherheit enthalten. Die Schweizer Gesellschaft für Erdbebeningenieurwesen und Baudynamik (SGEB) vertritt als Fachverein des SIA die Interessen der im Erdbebeningenieurwesen und in der Baudynamik spezialisierten Bauingenieure.

2.2.2 Gefahren- und Risikogrundlagen

Gefahrengrundlagen

Die landesweite Erdbebengefährdung wird durch den Schweizerischen Erdbebendienst an der ETH Zürich (SED) anhand der Auswertung der Messungen der nationalen Erdbebenmessnetze sowie anhand historischer Quellen und geologischer Untersuchungen zu Erdbeben regelmässig aktualisiert. Das aktuelle Gefährdungsmodell für die Schweiz wurde im September 2015 vom SED veröffentlicht und entspricht den neusten internationalen Standards in diesem Bereich. Im internationalen Vergleich ist die Erdbebengefährdung in der Schweiz als niedrig bis mittel eingestuft. Das nationale Gefährdungsmodell ist die Grundlage für die Festlegung der zu berücksichtigenden Erdbebeneinwirkungen in den Baunormen des SIA und in weiteren technischen Regelungen zur Erdbebensicherheit von Bauten.

Im Frühling 2022 wurde ein aktualisiertes und über die Landesgrenzen hinweg harmonisiertes Erdbebengefährdungsmodell für Europa publiziert. Erste Analysen des SED deuten darauf hin, dass sich die europäische Erdbebengefährdungsabschätzung nur in geringem Masse von der nationalen Abschätzung unterscheidet. Das nationale Modell des SED bleibt jedoch weiterhin die Referenz für die Baunormen in der Schweiz, da das nationale Modell des SED die lokalen Verhältnisse im Unterschied zum europäischen Modell präziser und höher aufgelöst abbildet.

Erdbebeninduzierte Phänomene, wie weiträumige Bergstürze und Rutschungen, die Bodenverflüssigung in Gebieten mit locker gelagerten Sedimenten sowie Tsunamis in Seen werden heute in verschiedenen wissenschaftlichen Projekten untersucht. Diese Phänomene werden zum aktuellen Zeitpunkt beim Erdbebenschutz noch kaum berücksichtigt.

Risikogrundlagen

In der Schweiz existiert heute kein breit zugängliches und gut abgestütztes Berechnungsmodell mit IT-Applikation, um Erdbebenrisiken untersuchen beziehungsweise die Schäden aus möglichen Erdbebenszenarien zuverlässig quantifizieren zu können. Bisher wurden lediglich grobe, vereinfachte Modelle (siehe Abbildung 3, S. 7) sowie geschlossene Modelle aus der Rückversicherungsindustrie (siehe Abbildung 4, S. 9) verwendet. Um diese Lücke zu schliessen, erarbeitet zurzeit der SED in Zusammenarbeit mit dem BAFU und dem BABS sowie unter Einbezug von Kantonen und Versicherungsunternehmen ein nationales Erdbebenrisikomodel, das anfangs 2023 veröffentlicht und dann vom SED betrieben wird.

2.2.3 Bauliche Vorsorge

Die Umsetzung der Anforderungen an die Erdbebensicherheit aus den SIA-Tragwerksnormen liegt in der Verantwortung der Gebäudeeigentümer bzw. Bauherrschaft und ihren Fachplanern. Sie hat primär zum Ziel, Menschen vor den Folgen eines Erdbebens zu schützen. Erst als Zweites sollen durch ein Erdbeben verursachte Schäden an Gebäuden und Infrastrukturen verhindert oder auf ein gesellschaftlich akzeptables Niveau reduziert werden. Bei grösseren Ereignissen können deshalb auch im Hauptschadenraum Gebäude – trotz erdbebengerechtem Bauen und Einhaltung der Baunormen – stark beschädigt werden. In Einzelfällen müssen sie gar abgerissen werden; sie sollten aber infolge eines Erdbebens nicht einstürzen und damit Menschenleben gefährden.

Die Einführung der heute gültigen Baunormen des SIA im Jahr 2003 (Neubauten) und im Jahr 2004 (bestehende Bauten) sowie die Anstrengungen des Bundes, verschiedener Kantone und der Schweizerischen Gesellschaft für Erdbebeningenieurwesen und Baudynamik (SGEB) führten dazu, dass die normativen Anforderungen zunehmend beachtet werden. Die Umsetzung des erdbebengerechten Bauens ist aber eine Daueraufgabe. Es gilt die Qualität der Umsetzung ständig zu verbessern.

Die Kosten für erdbebengerechte Neubauten sind in der Regel im Verhältnis zur Bausumme vernachlässigbar klein und betragen 1% bis 2% der Bausumme. Die Verbesserung der Erdbebensicherheit von bestehenden Gebäuden ist in der Regel wesentlich kostenintensiver. Zum Realisierungsentscheid werden deshalb normative Kriterien der Verhältnismässigkeit unter Berücksichtigung von minimalen Anforderungen an die Erdbebensicherheit angewendet¹⁶.

2.2.4 Organisatorische Vorsorge

Die Bewältigung der Folgen eines Schadenbebens ist primär eine Aufgabe der Kantone. Der Bund kann bei der Ereignisbewältigung subsidiär unterstützen. Heute verfügen nur einzelne Kantone, Infrastrukturbetreiber oder Unternehmen über erdbebenspezifische Notfall- und Vorsorgeplanungen. Der Bund seinerseits verfügt über gewisse Planungen für Aufgaben in seinem Zuständigkeitsbereich. Bei der Erstellung und Abstimmung von Vorsorgeplanungen für die Ereignisbewältigung besteht daher Handlungsbedarf in der gesamten Schweiz.

In der Regenerationsphase nach einem Schadenbeben hat der mehrjährige Wiederaufbau von Gebäuden und Infrastrukturen Priorität und es gilt daher, rasch die Verteilung der Mittel¹⁷ für den Wiederaufbau sicherzustellen, bauliche Anforderungen für die Instandsetzung von Gebäuden und Infrastrukturen festzulegen sowie raumplanerische¹⁸ und baupolizeiliche Entscheide zu fällen. Die Koordination dieser Aufgaben liegt ebenfalls in der Verantwortung der Kantone. Dafür bestehen in der Schweiz jedoch praktisch keine vorsorglichen Planungen. Heute würde deshalb die Organisation des Wiederaufbaus nach einem schweren Erdbeben und insbesondere dessen Finanzierung – nicht zuletzt auch aufgrund der ungenügenden Versicherungsdeckung und dem gänzlichen Fehlen eines finanziellen Vorsorgekonzeptes – auf allen Stufen eine grosse Herausforderung darstellen.

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) als Koordinationsstelle für die Erdbebenvorsorge des Bundes wurde deshalb mittels Bundesratsbeschluss «Erdbebenrisikomanagement: Massnahmen des Bundes für den Zeitraum 2021 bis 2024» vom 11.12.2020 beauftragt, zusammen mit den relevanten Partnern

¹⁶ Norm SIA 269/8 «Erhaltung von Tragwerken – Erdbeben» (2017).

¹⁷ Staatliche Mittel, Versicherungsgelder, Spenden.

¹⁸ Z. B. an welcher Stelle Ersatzsiedlungen erstellt werden können.

von Seiten Bund, Kantonen, Betreibern nationaler kritischer Infrastrukturen sowie Einsatzorganisationen, eine nationale Vorsorgeplanung für den Fall eines Erdbebens (NVP Erdbeben) zu erarbeiten. Die NVP Erdbeben soll ein gemeinsames Verständnis dafür schaffen, wie Bund, Kantone und Betreiber von kritischen Infrastrukturen die Auswirkungen eines Ereignisses von nationaler Bedeutung bewältigen und die zerstörten oder beschädigten Lebensgrundlagen instand stellen können. Dazu sind Aufgaben, Kompetenzen, Prozesse und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure von der Vorsorge über die Bewältigung bis zur Regeneration zu klären und – sofern möglich – festzulegen. Die NVP Erdbeben soll zudem bis Ende 2024 eine Defizit- und Potenzialanalyse umfassen, die bestehende Lücken identifiziert und Optimierungspotenzial in der Erdbebenvorsorge (wie etwa Planungen und Vorbereitungsmaßnahmen) für die Bewältigung und die Regeneration festhält. Auf Basis der identifizierten Defizite und Optimierungspotenziale werden der Handlungsbedarf auf Stufe Bund, Kantone, Betreiber nationaler kritischer Infrastrukturen sowie Einsatzorganisationen abgeleitet und Massnahmenvorschläge formuliert. Die NVP Erdbeben soll zudem einen Umsetzungsplan bezüglich der Verbesserungsmaßnahmen beinhalten.

Die Zeit nach einem Schadenbeben wird in der NVP Erdbeben vereinfacht in Phasen mit Schwerpunkten gegliedert. Die wichtigsten Punkte zur Charakterisierung der einzelnen Phasen sowie der erwartete Endzustand¹⁹ am Ende jeder Phase werden im Anhang 2: Charakterisierung der Phasen und der erwarteten Zustände nach einem Ereignis des vorliegenden Berichts erläutert.

Akutphase (Tage)	Frühphase (Tage – Wochen)	Übergangsphase (Wochen – Monate)	Regenerationsphase (Monate – Jahre)
<ul style="list-style-type: none"> • Spontanhilfe • Hochfahren der Krisenorganisationen • Lageübersicht • Priorisierung der Einsätze • Bergen und Retten 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisierte Hilfe • Betreuung der Obdachlosen • Konsolidierte Lageübersicht • Provisorische Wiederherstellung von kritischen Infrastrukturleistungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Instandstellung von Infrastrukturen • Beurteilung der Sicherheit von beschädigten Gebäuden • Erfassung der finanziellen Schäden • Entscheide über Finanzhilfen • Festlegung der Prioritäten für den Wiederaufbau 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation der Finanzflüsse bei Finanzhilfen • Priorisierung der Projekte • Projektierung und Realisierung der Bauvorhaben • Rückkehr zur Normalität

Tabelle 2: Phasen nach einem Erdbebenereignis und ihre Schwerpunkte, Quelle: Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS.

2.2.5 Finanzielle Vorsorge für den Wiederaufbau

Die finanzielle Vorsorge durch Versicherungslösungen für Gebäude ist in der Schweiz zurzeit ungenügend. Lediglich die im Kanton Zürich gelegenen Gebäude verfügen durch die obligatorische Gebäudeversicherung über einen, auf insgesamt CHF 1 Mrd. begrenzten Versicherungsschutz. In 17 weiteren Kantonen stellen zudem die Gebäudeversicherungen im Rahmen des schweizerischen Pools für Erdbebendeckung Mittel in der Höhe von maximal CHF 2 Mrd. in Aussicht. Diese Mittel stellen die kantonalen Gebäudeversicherer freiwillig zur Verfügung, d.h. der Gebäudeeigentümer hat keinen Anspruch auf Entschädigung. Versicherungslösungen gegen Gebäudeschäden durch Erdbeben werden mittlerweile auch von zahlreichen privaten Versicherungsgesellschaften angeboten, aber die Marktdurchdringung ist gering (vgl. auch Ziff. 3.9, oben).²⁰ Zudem werden Hypothekarkredite in der Praxis nur in Einzelfällen gegen das Risiko von Erdbeben abgesichert²¹. Aktuell tragen somit staatliche wie private Gebäudeeigentümer ein erhebliches unversichertes Eigenrisiko.

Es ist deshalb bei der heutigen Sach- und Rechtslage davon auszugehen, dass sich die Kantone bei einem Erdbebenereignis nebst dem Wiederaufbau ihrer eigenen Infrastrukturen und Bauten auch über ausserordentliche Finanzhilfen für private Gebäudeeigentümer auseinandersetzen müssten. Der Bund

¹⁹ Basierend auf dem Entwurf der nationalen Vorsorgeplanung Erdbeben des BAFU, Stand Mai 2022.

²⁰ Gemäss Schätzung der Assekuranz sind ca. 15% der Gebäude durch private Versicherungen gedeckt (Tendenz steigend). Diese tiefe Marktdurchdringung deutet darauf hin, dass in vielen Fällen entweder das Bewusstsein für das Risiko zu wenig vorhanden ist oder eine Hoffnung auf staatliche Zuschüsse besteht.

²¹ Z.B. bei gewissen Kantonalbanken oder Pensionskassen.

wäre wohl ebenso im Fokus für subsidiär zu leistende, allfällige ausserordentliche Finanzhilfen an die Kantone.²² Die fehlende finanzielle Vorsorge für private Gebäude wirkt sich somit auch auf die Handlungsfreiheit der öffentlichen Hand aus.

2.2.6 Schadenorganisation Erdbeben

Unabhängig von der Ausgestaltung einer Finanzierungslösung haben die Gesellschaft, die Wirtschaft und alle Stufen der öffentlichen Hand ein Interesse daran, dass nach einem Erdbeben rasch Klarheit herrscht, wieviel der Wiederaufbau der Gebäude kosten wird. Nur mit einer einheitlichen Erfassung und Beurteilung der Gebäudeschäden wird es möglich sein, fundierte Entscheide für allfällige Entschädigungen und Finanzhilfen zu treffen und die Gelder an die Betroffenen gerecht auszuzahlen. Deshalb wurde im Juni 2021 der Verein Schadenorganisation Erdbeben SOE gegründet. Träger dieses Vereins sind die Kantone (vertreten durch die Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz, Feuerwehr RK MZF), die Privatassekuranz sowie die kantonalen Gebäudeversicherungen.

Ein schweres Erdbeben lässt sich nur in enger Zusammenarbeit zwischen den Geschädigten, den Versicherern, der öffentlichen Hand sowie den verschiedenen Fachleuten bewältigen. Es ist die Aufgabe der Schadenorganisation Erdbeben, diese Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten zu erleichtern und zu fördern. Sie nimmt deshalb bei der Bewältigung der Folgen eines Erdbebens eine wichtige Rolle ein und unterstützt insbesondere auch die Kantone bei der Beurteilung der beschädigten Gebäude bezüglich ihrer weiteren Nutzung und erstellt je Gebäude eine Kostenschätzung für die Instandstellung- bzw. Wiederaufbaukosten. Die Schadenorganisation Erdbeben entwickelt zurzeit eine IT-Plattform, welche die Rekrutierung und den Einsatz der benötigten Fachleute unterstützt und die Informationen zu den Gebäuden zur Verfügung stellt. Über diese Plattform sollen auch alle eingehenden Meldungen zu Schäden an Gebäuden registriert werden. Eine mobil einsetzbare Applikation soll die eingesetzten Fachleute bei der Beurteilung der Gebäudeschäden und bei der Schätzung der Instandstellung-, bzw. Wiederaufbaukosten unterstützen. Dank dieser IT-Unterstützung und der jederzeitigen Verfügbarkeit der Informationen wird die Schadenorganisation Erdbeben auch in der Lage sein, nach einem Erdbeben rasch hunderte von Fachleuten aufzubieten. Ende 2023 soll der operative Betrieb aufgenommen werden.

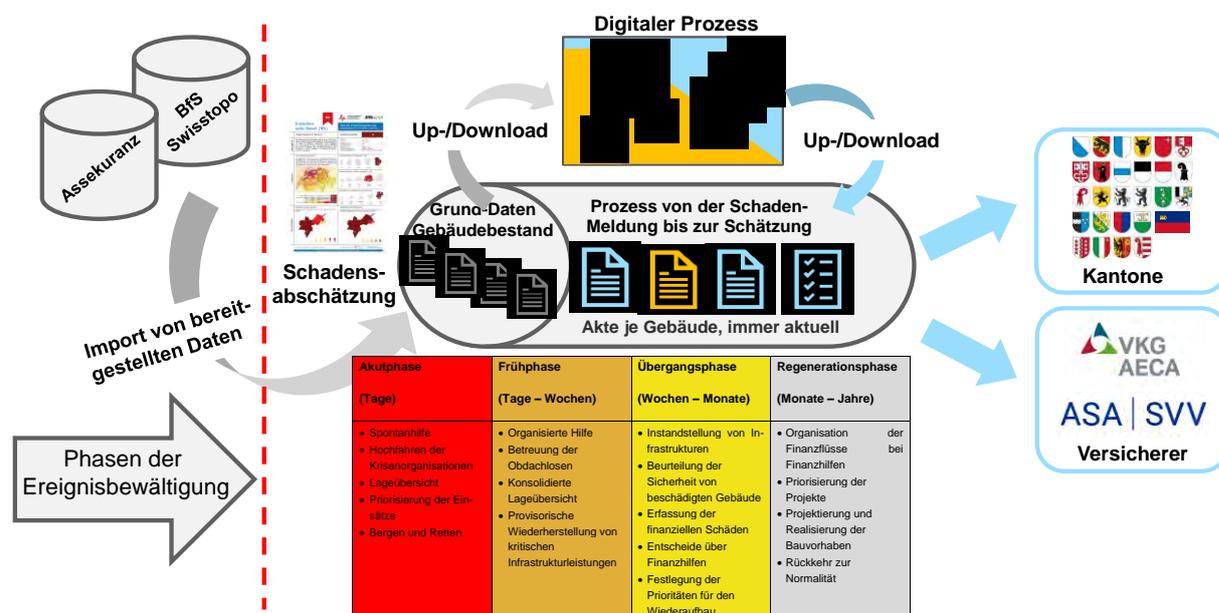


Abbildung 5: Prozesse der Schadenorganisation Erdbeben, Quelle: Schadenorganisation Erdbeben.

²² Bundesamt für Umwelt und Bundesamt für Bevölkerungsschutz (Hrsg.). «Behandlung von Anträgen der Kantone für ausserordentliche Finanzhilfen des Bundes zur Unterstützung der Ereignisbewältigung und des Wiederaufbaus nach einem Erdbeben – Grundlagenbericht mit vorgeschlagenen Prozessabläufen», Bern, Oktober 2020.

3 Eckwerte einer Eventualverpflichtung

In diesem Kapitel werden die Eckwerte für die Umsetzung der Deckung von Gebäudeschäden durch eine Eventualverpflichtung nach der Motion 20.4329 erörtert. Für praktisch jeden der in den nachfolgenden Ziffern 3.1 - 3.7 erörterten Eckwerte sind auch Alternativen denkbar. Die Arbeitsgruppe Eventualverpflichtung hat diese eingehend evaluiert und sich schliesslich auf jeweils eine Variante geeinigt (geprüfte und verworfene Varianten sind jeweils am Ende einer Ziffer unter dem Titel «Optionen» aufgeführt). Im vorliegenden Kapitel nicht ausführlich diskutiert werden Fragen zu einer allfälligen finanziellen und/oder organisatorischen Unterstützung der Gebäudeeigentümer durch die öffentliche Hand.²³

Die nachfolgend herausgearbeitete Umsetzung der Eventualverpflichtung ermöglicht es, Gebäudeschäden zu finanzieren, die durch ein Erdbeben mit einer Wiederkehrperiode von 500 Jahren verursacht wurden. Nicht abgedeckt sind Schäden an der sogenannten «Fahrhabe» (Hausrat, Geschäftsinventar etc.) sowie allfällige Vermögensschäden der Gebäudeeigentümer (Mietzinsausfall, Betriebsunterbruch etc.).

Eine grundsätzliche Entscheidung ist, ob die Gebäudeeigentümer in der Schweiz bei der Umsetzung der Eventualverpflichtung weitestgehend gleich zu behandeln sind oder eine risikobasierte Umsetzung gewählt wird. Bei einem risikobasierten Ansatz müsste jedes Gebäude individuell bezüglich Lage, Bauart, Unterhalt und Nutzung beurteilt werden. Es müssten individuelle Beiträge berechnet werden und bei der Auszahlung würden unterschiedliche Selbstbehalte und Entschädigungen angewendet. Aus Gründen der Einfachheit und der Umsetzbarkeit hat die Arbeitsgruppe daher, wie das auch bei der Elementarschaden-Versicherung der Fall ist, auf die Berücksichtigung des individuellen Risikos verzichtet. In diesem Bericht wird deshalb die Gleichbehandlung gewählt.

Mit der finanziellen Absicherung durch die Eventualverpflichtung könnte der Anreiz zum erdbebensicheren Bauen reduziert werden. Folge davon wäre, dass durch den Verzicht auf bauliche Präventionsmassnahmen insbesondere der Schutz für Leib und Leben verringert würde. Die Arbeitsgruppe geht hingegen davon aus, dass die Bauherren und deren Fachspezialisten weiterhin grossmehrheitlich die Erdbebenanforderungen der gültigen Baunormen in eigener Verantwortung konsequent umsetzen werden und dass die Kantone immer mehr das erdbebensichere Bauen explizit in ihrer Baugesetzgebung und im Bewilligungsverfahren integrieren werden.

3.1 Gedeckte Gefahr

Die Eventualverpflichtung gilt für die Gefahr Erdbeben. Als Erdbeben gelten plötzliche Erschütterungen der festen Erde, die ihre natürliche Ursache in tektonischen Vorgängen in der Erdkruste haben. Erschütterungen, welche ihre Ursache im Einsturz künstlicher Hohlräume haben, gelten hingegen nicht als Erdbeben. Die Eventualverpflichtung soll ebenfalls für Folgeschäden, verursacht durch Feuer, Flutwellen (z.B. durch den Bruch eines Staudamms) etc., Anwendung finden, sofern diese unmittelbar auf ein Erdbeben zurückzuführen sind.

3.2 Schutzziel

Das Schutzziel definiert das Mass der angestrebten Sicherheit. Es sagt damit aus, auf welches Erdbebenereignis die Eventualverpflichtung angewendet werden soll.

Erdbebenereignis mit einer Wiederkehrperiode von 500 Jahren

Die Eventualverpflichtung soll auf ein Erdbebenereignis mit maximal 500-jähriger Wiederkehrperiode ausgerichtet werden.²⁴ Für die Gebäudeeigentümer bedeutet dies, dass der zu leistende Beitrag im Fall einer Auslösung der Eventualverpflichtung (vgl. Ziffer 3.8) auf höchstens 0,7% der Gebäudeversi-

²³ Grundsätzlich gilt die folgende Lastenteilung: Die Gebäudeeigentümer sind verantwortlich für die Finanzierung der Schäden an ihren Gebäuden, die öffentliche Hand für die Finanzierung der Schäden an der Infrastruktur und an ihren eigenen Bauten. Die öffentliche Hand (insbesondere die Kantone) ist zudem verantwortlich für die Ereignisbewältigung.

²⁴ Eine Wiederkehrperiode von 500 Jahren entspricht einer Übertretungswahrscheinlichkeit von 10% in einer Zeitperiode von 50 Jahren (angenommene Nutzungsdauer eines Gebäudes). Mit diesem Ansatz werden auch die Anforderungen an die Erdbebensicherheit in den Baunormen festgelegt.

cherungssumme zu stehen kommt. 0,7% der Versicherungssumme der Gebäude in der Schweiz entsprechen heute einer Summe von rund CHF 20 Milliarden. Basis für diese Berechnung bildet eine Modellierung, welche bereits vor einigen Jahren im Zusammenhang mit einem Vorschlag für eine nationale Erdbebenversicherung gemacht worden ist.²⁵ Die Wiederkehrperiode von 500 Jahren wird auch im Baubereich als Standard für die Erdbebenbemessung angewendet und dient in versicherungstechnischen Belangen ebenfalls als Richtgrösse. Mit dem Vorschlag, die Eventualverpflichtung an einen festgelegten Prozentsatz der Gebäudeversicherungssumme zu koppeln, ist zudem sichergestellt, dass bei steigendem Gebäudebestand auch mehr Mittel bereitgestellt werden und sich so das Risiko sowie die finanzielle Absicherung parallel entwickeln. Gleichzeitig bleibt die finanzielle Belastung gemessen als Beitragssatz (in Prozentpunkten der Gebäudeversicherungssumme) konstant und damit für die Gebäudeeigentümer berechenbar.²⁶ Für seltenere Ereignisse (z.B. 1000 Jahre Wiederkehrperiode), welche die maximale Kapazität der Eventualverpflichtung übersteigen, könnten private Versicherungslösungen gesucht werden.

Optionen

- *Andere Wiederkehrperioden (z.B. 100, 250 und 1000 Jahre)*
- *Fixer Betrag von CHF 20 Mrd. als Obergrenze der Eventualverpflichtung*

3.3 Zeitlicher Anwendungsbereich

Der zeitliche Anwendungsbereich (zeitliche Begrenzung) definiert, wie oft die finanzielle Verpflichtung aus der Eventualverpflichtung von den Gebäudeeigentümern bei mehreren sich nacheinander ereignenden Erdbeben eingefordert werden kann.

Zeitlicher Anwendungsbereich: Nach jedem Erdbebenereignis

Erdbeben, die innerhalb von 30 Kalendertagen nach der ersten schadenverursachenden Erschütterung auftreten, bilden zusammen mit der ersten Erschütterung ein Erdbebenereignis. Der zeitliche Anwendungsbereich von 30 Kalendertagen geht damit weiter als die von den Anbietern privater Erdbebenversicherungen vorgesehenen Frist von 7 Tagen. Die 30tägige Frist bietet den betroffenen Gebäudeeigentümern zusätzliche Sicherheit, dass auch allfällige durch Nachbeben verursachte Gebäudeschäden gedeckt werden. Im Weiteren sinkt auch die Wahrscheinlichkeit, dass aufgrund seismischer Aktivität die Eventualverpflichtung mehrmals aktiviert werden muss. Zudem können Gebäudeschäden womöglich nicht in jedem Fall zweifelsfrei einer Erschütterung zugeordnet werden, insbesondere, wenn diese nur kurz aufeinander auftreten und die Schadensermittlung noch nicht vollständig abgeschlossen werden konnte. Sollte mehr als 30 Tage nach der ersten schadenverursachenden Erschütterung ein weiteres Erdbeben auftreten, könnte die Eventualverpflichtung erneut aktiviert werden.²⁷

Optionen

- *Nur eine Aktivierung, danach entscheidet das Parlament über eine erneute Aktivierung*
- *Maximal eine Anwendung in 5 Jahren*
- *Maximal eine Anwendung in 3 Jahren*

²⁵ Vgl. Fussnote 12.

²⁶ Durch die Einführung einer Eventualverpflichtung ist nicht davon auszugehen, dass der Hypothekarmarkt wesentlich beeinflusst wird. So führt der maximale Beitragssatz im Erdbebenfall von 0,7 Prozent dazu, dass das finanzielle Risiko für den Liegenschaftseigentümer auf einem tiefen Niveau begrenzt wird (bei Direktbetroffenen kommt noch der Selbstbehalt dazu). Eine Verringerung des Hypothekarvolumens ist daher nicht zu erwarten. Dies auch deshalb, weil sich das Kreditausfallsrisiko durch eine Eventualverpflichtung Erdbeben für die kreditgebenden Finanzinstitute verringert. Nach Auskunft von verschiedenen Treuhandgesellschaften ist zudem die Eventualverpflichtung, solange diese durch den Bundesrat im Anschluss an ein Erdbeben nicht ausgelöst wird, in der Jahresrechnung von buchführungspflichtigen Gebäudeeigentümern nicht zu bilanzieren.

²⁷ Es ist davon auszugehen, dass sich der Bundesrat und das Parlament nach einem Erdbebenereignis und der damit zusammenhängenden Aktivierung des Systems der Eventualverpflichtung mit dem anwendbaren Recht zur Krisenbewältigung auseinandersetzen und prüfen werden, ob Anpassungen nötig sind.

3.4 Sachlicher Anwendungsbereich (Deckung der Eventualverpflichtung)

Der sachliche Anwendungsbereich beschreibt, auf welche Gebäude die Eventualverpflichtung Anwendung findet und für welche Gebäude bei einer ganzen oder teilweisen Zerstörung durch ein Erdbeben ein Anspruch auf Entschädigung besteht.

Sachlicher Anwendungsbereich: Alle Gebäude (exkl. Bundesbauten), welche sich auf dem Gebiet der Schweiz befinden und eine Gebäudeversicherungssumme von \leq CHF 25 Mio. aufweisen.²⁸

Die Eventualverpflichtung soll auf alle Gebäude mit einer Versicherungssumme bis zu CHF 25 Mio. angewendet werden. Durch die Begrenzung auf CHF 25 Mio. ist sichergestellt, dass die Gebäudeschäden rasch geschätzt und Zahlungen schnell ausgelöst werden können. Langwierige Beurteilungen von grossen Gebäudekomplexen erfolgen damit ausserhalb des Bereichs der Eventualverpflichtung. Nicht in den Anwendungsbereich fallen die rund 2'600 Bundesbauten²⁹ sowie die rund 7'000 Gebäude mit einer Versicherungssumme von mehr als CHF 25 Mio. Diese sind von der Eventualverpflichtung vollständig ausgeschlossen, so dass für deren Besitzer auch keine Verbindlichkeit entsteht. Um eine Deckungslücke zu vermeiden, können Gebäude mit einem Versicherungswert von über CHF 25 Mio. auf individueller Basis (z.B. durch eine private Erdbebenversicherung) abgesichert werden. Dies betrifft insbesondere institutionelle Anleger oder grössere Unternehmen mit professionellem Risikomanagement. Von der Eventualverpflichtung werden so über 99,5 Prozent der über 2,7 Mio. versicherten Gebäude in der Schweiz erfasst. Auf eine Unterscheidung zwischen Nutzungskategorien wird dabei verzichtet. Die vorgeschlagene Regelung ist klar; es gibt keine Abgrenzungsfragen. Sie erlaubt eine umfassende Deckung und schafft eine grösstmögliche Solidargemeinschaft in der Eventualverpflichtung.

Die Eventualverpflichtung soll sich auf die Finanzierung der Instandstellungs- oder Wiederaufbaukosten von Gebäuden beschränken (vgl. Ziff. 1.3, oben). Hausrat und Geschäftsinventar oder Vermögensschäden wie Betriebsunterbruch müssten dabei weiterhin durch die Gebäudeeigentümer individuell versichert werden. Der private Versicherungsmarkt bietet dafür entsprechende Produkte und Dienstleistungen. Aufgrund der Dringlichkeit, nach einem Erdbeben beschädigte Gebäude- und Gebäudeteile rasch wegzuräumen und Versorgungsachsen freizumachen, wird von der Hypothese ausgegangen, dass die bei einem Erdbeben entstandenen Räumungs-, Entsorgungs- und Dekontaminationskosten primär durch die öffentliche Hand übernommen werden. Eine verursachergerechte Aufteilung der Kosten auf die einzelnen Gebäudeeigentümer erscheint wenig opportun.

Optionen

- *Alle Wohn-, Büro- und Industriegebäude (ohne Bundesbauten) ohne Begrenzung bezüglich Versicherungssumme*
- *Nur Wohngebäude*

3.5 Selbstbehalt der Gebäudeeigentümer

Der Selbstbehalt entspricht dem Betrag, welcher der Gebäudeeigentümer bei einem durch ein Erdbeben verursachten Schaden selbst tragen muss.

Selbstbehalt: 5% der Versicherungssumme, mindestens CHF 25'000³⁰

Die Eventualverpflichtung soll eine solidarisch finanzierte Unterstützungsleistung sein für ein selten eintretendes, aber mit massiven Auswirkungen verbundenes Ereignis. Die erwartete Solidarität bedeutet aber auch, dass jeder Gebäudeeigentümer einen angemessenen Betrag des Schadens selbst übernimmt. Diese Regelung wird auch bei klassischen Versicherungslösungen angewendet und hat sich bewährt. Je höher der Selbstbehalt des einzelnen Gebäudeeigentümers ist, desto mehr finanzielle Mittel stehen für die Finanzierung von grösseren Schäden zur Verfügung. Je höher der Betrag ist, desto eher besteht aber auch die Möglichkeit, dass das finanzielle Risiko für die Geschädigten zu gross ist

²⁸ Allenfalls ist der Betrag an die Preisentwicklung anzupassen.

²⁹ Diese Zahl beinhaltet auch die repräsentativen Gebäude des Bundes im Ausland.

³⁰ Allenfalls ist der Betrag an die Preisentwicklung anzupassen.

und die Eventualverpflichtung somit Eigentümer nicht mehr effektiv vor den finanziellen Folgen eines durch ein Erdbeben verursachten Schadens schützt. Unter Abwägung aller Vor- und Nachteile der geprüften Optionen, ist ein Selbstbehalt von 5% der Versicherungssumme sowie – zur Vermeidung von Bagatellfällen – ein Mindestselbstbehalt von CHF 25'000 sachgerecht. Bei den heute gängigen Versicherungslösungen beträgt dieser meist zwischen CHF 10'000 bis CHF 20'000.

Optionen

- *Selbstbehalt CHF 0*
- *Selbstbehalt 10% der Versicherungssumme, mindestens CHF 25'000*
- *Selbstbehalt 10% der Versicherungssumme, mindestens CHF 50'000*
- *Selbstbehalt 10% der Versicherungssumme, mindestens CHF 100'000*
- *Selbstbehalt 5% der Versicherungssumme, mindestens CHF 50'000*
- *Selbstbehalt 5% der Versicherungssumme, mindestens CHF 100'000*

3.6 Auslösung der Eventualverpflichtung

Für welche Erdbeben soll die Eventualverpflichtung ausgelöst werden können (bezüglich Zahlungsverpflichtung und bezüglich Anspruch auf Entschädigung)?

Auslösung der Eventualverpflichtung: Der Bundesrat kann die Eventualverpflichtung auslösen, wenn ein Erdbeben eintritt, welches mindestens die Intensität VI gemäss der Europäischen Makroseismischen Skala EMS-98 aufweist (vgl. Anhang 3). Er wird dabei die zu erwartenden Schäden berücksichtigen.

Der Schweizerische Erdbebendienst an der ETH (SED) wird innerhalb von Minuten nach einem Ereignis ein erstes automatisch erstelltes Lagebild über Ort, Stärke und erwartete Auswirkung des Erdbebens geben können. Dieses beinhaltet auch eine automatische Abschätzung der Intensität des Bebens gemäss der Europäischen Makroseismischen Skala (EMS-98³¹). Diese erste Abschätzung wird innerhalb von ein bis zwei Stunden von einem Seismologen überprüft. Im selben Zeitraum wird basierend auf dem Erdbebenrisikomodell Schweiz eine automatische schnelle Schadensabschätzung veröffentlicht, die detailliertere Angaben über die zu erwarteten Verluste macht. Nach einem Beben der Magnitude 4 oder grösser gehen innerhalb von wenigen Stunden typischerweise einige tausend Meldungen von Personen ein, die das Beben verspürt haben. Sie werden dazu verwendet, die automatischen Einschätzungen weiter zu verifizieren. Basierend auf den erwähnten Produkten und Analysen ist der SED in der Lage, eine faktenbasierte und wissenschaftlich abgestützte Aussage zur Intensität des Erdbebens zu machen. Diese kann in den folgenden Tagen von Fachpersonen vor Ort überprüft werden. Damit verfügt der Bundesrat relativ rasch über eine verlässliche Grundlage, um einen Entscheid über die Aktivierung der Eventualverpflichtung zu fällen.

Bei Erdbeben mit einer Intensität VI gemäss EMS-Skala sind gemäss Definition (vgl. Anhang 3) in den meisten Fällen nur leichte Schäden an Gebäuden zu erwarten, deren Behebung den Selbstbehalt des Gebäudeeigentümers womöglich nicht übersteigen. Der Selbstbehalt wäre in diesem Fall aus Sicht des typischen Gebäudeeigentümers bindendes Kriterium, da eine Entschädigung durch die Eventualverpflichtung nur für jene Schäden erfolgt, die den Selbstbehalt übersteigen. Ab einer Intensität VII gemäss EMS-Skala können hingegen Schäden auftreten, die den Selbstbehalt übersteigen, so dass verbreitet Entschädigungszahlungen aus der Eventualverpflichtung zu leisten sind und das gesamte Schadenausmass entsprechend höher ist.

Optionen

- *Mindestintensität VI auf EMS-Skala plus ein Mindestschadenbild*
- *Mindestintensität VII plus ein Mindestschadenbild*
- *Mindestmagnitude auf Richterskala*
- *Auslösung sobald der Schaden an einem Gebäude den Selbstbehalt übersteigt*

³¹ Link: <https://www.gfz-potsdam.de/sektion/erdbebengefaehrung-und-dynamische-risiken/daten-produkte-dienste/ems-98-europaeische-makroseismische-skala> (per August 2022).

3.7 Beitragssatz der Eventualverpflichtung

Im Erdbebenfall muss der Beitragssatz in Prozent der Gebäudeversicherungssumme so festgelegt werden (vgl. Ziff. 3.8), dass maximal die dem Schutzziel entsprechenden Schäden finanziert werden.

Beitragssatz: maximal 0,7% der Gebäudeversicherungssumme

Mit diesem Ansatz wird zum einen sichergestellt, dass die finanzielle Verpflichtung der Gebäudeeigentümer im Fall einer Auslösung der Eventualverpflichtung (vgl. Ziffer 3.8) 0,7% des Versicherungswerts des Gebäudes nicht übersteigt. Zum anderen besteht die Flexibilität, den Beitrag so festzulegen, dass bei kleineren Erdbeben von den Eigentümern nicht zu viel für die Deckung der Schäden einkassiert wird, so dass proportionale Rückerstattungen vorzunehmen wären.

Optionen

- 3 feste Stufen klein/mittel/gross (z.B. 0,3%; 0,5%; 0,7%)
- Fix 0,7%

3.8 Abwicklung

Die Eventualverpflichtung ist möglichst einfach zu strukturieren, und die Kompetenzen und Aufgaben sind klar zuzuordnen. Dabei wird ein mehrstufiges Verfahren als sachgerecht erachtet, für das auch eine gesetzliche Grundlage zu erarbeiten ist (vgl. Ziff. 4.2, unten). Im Rahmen dieser Arbeiten gilt es, die Aufgaben der verschiedenen Stufen sowie die durch den Bundesrat zu bestimmende federführende Bundesstelle für die Führungsorganisation der Eventualverpflichtung noch im Detail festzulegen. Die wichtigsten Aufgaben sowie die Rollenteilung zwischen Bundesrat, Krisenstab des Bundes und der Kantone bei der Umsetzung der Eventualverpflichtung sind nachfolgend sowie in der untenstehenden Tabelle zusammengefasst.

- Die strategische Führung zur Bewältigung eines grossen Erdbebenereignisses erfolgt durch den Bundesrat in Rücksprache mit den Kantonsregierungen. Im Rahmen dieser Funktion entscheidet der Bundesrat auch über die Auslösung der Eventualverpflichtung basierend auf einer Einschätzung aufgrund instrumenteller Daten des Schweizerischen Erdbebendienstes (SED) an der ETH Zürich sowie Informationen zu den beobachteten Schäden des Vereins Schadenorganisation Erdbeben.
- Auf nationaler Ebene wird ein Krisenstab, bestehend aus Vertretern des Bundes und der betroffenen Kantone, zur Bewältigung des Erdbebenereignisses eingesetzt. Im besten Fall kann auf einen bereits bestehenden permanenten und departementsübergreifenden Krisenstab zurückgegriffen werden. Dieser Krisenstab soll auch für die operative Abwicklung der «Eventualverpflichtung Erdbeben» zuständig sein. Dazu gehören sowohl die Vorbereitung der Entscheide für den Bundesrat als auch die Initialisierung von nötigen Massnahmen.
- Die betroffenen Kantone sind für die Bewältigung des Ereignisses in ihrem Gebiet verantwortlich. Sie sind via Vertretung im Krisenstab, in die Abwicklung der Eventualverpflichtung einbezogen. Dabei bleibt ihre Autonomie erhalten. Die operativen Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Eventualverpflichtung, beispielsweise das Einkassieren des fälligen Betrags oder das Auszahlen von Entschädigungen, können die Kantone durch ihre kantonalen Steuerverwaltungen selbst durchführen oder andere Stellen damit beauftragen (z.B. die kantonale Gebäudeversicherung, die Schadenorganisation Erdbeben oder ein Treuhandunternehmen).
- Die Schadenorganisation Erdbeben stellt die Schätzung für die erwarteten Wiederaufbau- und Reparaturkosten zur Verfügung.

Was	Wer	Bundesrat	Krisenstab	Kantone	Unterstützende Funktionen
1	Feststellen Ereignis, Abschätzen Auswirkungen		D		SED
2	Auslösung EVV	E/D/I	V		
3	Information Öffentlichkeit/Betroffene		E	D	
4	Verfolgen Entwicklung Schadenhöhe		D	I	SOE
5	Beitragsatz festlegen	E/I	V		
6	Einkassieren der EVV bei Gebäudeeigentümern			D	SOE, KGV, Treuhandgesellschaften
7	Verwalten der einkassierten Beträge		D		Evtl. EFD
8	Berechnung Anteil der Entschädigung und individuelle Entschädigungshöhe (inkl. allfällige Kürzungen)		D/I	D	SOE, KGV, Treuhandgesellschaften
9	Auszahlung der Entschädigung an Betroffene		V	D/I	SOE, KGV, Treuhandgesellschaften
10	Einsprachen behandeln			E/D/I	
11	Schlussabrechnung erstellen	E	V/D		
12	Ereignisanalyse	D	D	D	SED, SOE

E: Entscheidung, D: Durchführung, I: Information, V: Vorbereitung

Tabelle 3: Prozess der Eventualverpflichtung Erdbeben, Quelle: eigene Darstellung.

Geprüfte, aber verworfene Alternativen:

- Gesamte Ausführung nur durch Bund oder nur durch Kantone
- Ein- und Auszahlungen durch Bund oder nur durch Kantone
- Ein- und Auszahlungen nur durch SOE

3.9 Exkurs: Vergleich Eventualverpflichtung und Versicherung von Erdbebenschäden an Gebäuden

Risiko Erdbeben

Bezüglich des zu finanzierenden Risikos besteht zwischen einer Eventualverpflichtung und einer privaten Versicherung von Erdbebenschäden an Gebäuden grundsätzlich kein Unterschied. Im Rahmen der Eventualverpflichtung muss die Definition des Begriffs «Erdbeben» in die gesetzlichen Grundlagen aufgenommen werden (siehe Ziff. 3.1); bei einer Versicherungslösung findet sich die entsprechende Definition im Versicherungsvertrag.

Sach- und Vermögenswerte

Bezüglich der zu deckenden Sach- und Vermögenswerte besteht zwischen einer Eventualverpflichtung und einer Versicherungslösung ebenfalls kein Unterschied. Es ist in den gesetzlichen Grundlagen (siehe Ziff. 4.2), bzw. im Versicherungsvertrag festzulegen, welche Sach- und Vermögenswerte gedeckt werden sollen. Die in der Motion 20.4329 vorgeschlagene Eventualverpflichtung beschränkt sich auf die Deckung von Gebäudeschäden. Weitere Sachwerte, wie z.B. das Geschäftsinventar (Fahrhabe) oder Vermögensschäden (z.B. Betriebsunterbruch) fallen nicht darunter. Mittels einer Versicherungslösung kann ein weitergehender Schutz «eingekauft» werden, in dem z.B. auch das Geschäftsinventar der private Hausrat oder auch Vermögensschäden versichert werden.

Zur Verfügung stehende Kapazität

Die finanziellen Mittel sind sowohl in einer Eventualverpflichtung als auch bei einer Versicherungslösung nicht unbeschränkt verfügbar. Mit der im vorliegenden Bericht vorgeschlagenen Lösung zur Umsetzung der Eventualverpflichtung sind Mittel in der Höhe von rund CHF 20 Mrd. vorgesehen. Die verfügbaren finanziellen Kapazitäten der Versicherungswirtschaft verteilen sich auf die verschiedenen Anbieter von Erdbebenversicherungen.

Obwohl die Nachfrage nach Erdbebenversicherungen in den letzten Jahren stetig zugenommen hat, ist die Versicherungsdichte heute immer noch tief: Nur rund 15% der Gebäude sind in der Schweiz gegen Schäden durch Erdbeben versichert. Die Gründe für diese tiefe Versicherungsdichte können in der mangelnden Sensibilisierung für das Risiko liegen (das letzte starke Erdbeben mit starken Schäden hat

sich 1946 in der Schweiz ereignet), in der falschen Annahme, Erdbeben sei als Teil der Elementarschaden-Versicherung bereits gedeckt oder gar in der Erwartung über mögliche staatliche Zuschüsse im Notfall. Schätzungen zur gesamten Deckungskapazität schwanken zwischen CHF 10 Mrd. und CHF 25 Mrd.³² Der Erst- und Rückversicherungsmarkt ist damit in der Lage, die aktuelle, geringe Nachfrage nach Erdbebenversicherungen zu decken.

Der Erst- und Rückversicherungsmarkt könnte für die Schweiz auch deutlich mehr Kapazität zur Verfügung stellen. Die angefragten Rückversicherer und Broker haben übereinstimmend gemeldet, dass die von ihnen geschätzte und aktuell verfügbare Kapazität auch verdoppelt werden könnte. Dies allerdings nur zu substantiell höheren Prämien als bisher und mit einem schrittweisen und über mehrere Jahre dauernden Ausbau der Kapazitäten.

Für Risiken mit einem sehr hohem Schadenpotential wie Erdbeben könnte die Kombination der Eventualverpflichtung und einer privaten Versicherungslösung die Voraussetzung schaffen, dass zusammen genügend Kapital bereitgestellt wird, um im Falle eines Erdbebens den grössten Teil der entstandenen Schäden an Gebäuden (und allenfalls weiterer Vermögenswerten / siehe «Sach- und Vermögenswerte», oben) finanzieren zu können.

Gesetzliche und vertragliche Grundlagen

Für die in der Motion 20.4329 vorgeschlagene Eventualverpflichtung sind die rechtlichen Rahmenbedingungen primär in der Bundesverfassung sowie auf Gesetzes- und Verordnungsstufe zu regeln. Bei einer Versicherungslösung werden die Bedingungen in einem individuellen Vertrag vereinbart.³³

Wählbarkeit / Obligatorium

Mit der im vorliegenden Bericht vorgeschlagenen Lösung wäre die Eventualverpflichtung für Gebäude mit einer Versicherungssumme bis zu CHF 25 Mio. verpflichtend. Ansonsten würde das System beruhend auf gegenseitiger Solidarität der Schweizer Gebäudeeigentümer nicht funktionieren. Gebäude mit einem höheren Versicherungswert würden von der Eventualverpflichtung nicht erfasst. Bei einer privatrechtlichen Versicherungslösung herrscht demgegenüber Vertragsfreiheit.

Risikoverteilung

Mit einer Eventualverpflichtung wird das finanzielle Risiko eines Gebäudeeigentümers auf alle Schweizer Gebäudeeigentümer verteilt. Bei einer Versicherung hingegen ist es möglich, die Erdbebenrisiken global zu verteilen (beispielsweise durch Rückversicherung).

Dauer

Die Eventualverpflichtung gilt ab Inkraftsetzung der rechtlichen Grundlagen. Der Versicherungsvertrag wird bei einer Versicherungslösung normalerweise für eine Dauer von einem Jahr bis zu fünf Jahren abgeschlossen. Die Parteien haben das Recht, den Vertrag im Schadenfall oder nach spätestens drei Jahren zu kündigen.

Finanzierung und Preis

Bei der Eventualverpflichtung werden die entstandenen Schäden nachträglich finanziert. D.h. die Gelder werden erst einkassiert, wenn das Ereignis – sprich das Erdbeben – auch tatsächlich eingetreten ist und entsprechend finanzielle Mittel für den Wiederaufbau von Gebäuden benötigt werden.

Bei einer Versicherungslösung werden allfällige Schäden vorfinanziert. Das Versicherungsunternehmen ist ab Vertragsbeginn leistungspflichtig. Die i.d.R. jährlich zu bezahlenden Prämien decken die Risikokosten, die Kosten des durch den Versicherer für die Übernahme des Risikos zur Verfügung zu stellenden Kapitals, die Verwaltungskosten sowie den Gewinnanteil des Anbieters.

³² Die Arbeitsgruppe hat im zweiten Quartal 2022 eine Umfrage zum Deckungsumfang von Erdbebenversicherungen in der Schweiz bei mehreren Anbietern von Erdbebenversicherungen vorgenommen. Ein Rückversicherungsunternehmen sowie zwei Rückversicherungs-Broker haben die Umfrage beantwortet.

³³ Ein allfälliges Versicherungsobligatorium setzt ebenfalls eine Kompetenz des Bundes für die Regelung des Bereichs, für den das Versicherungsobligatorium angeordnet werden soll, voraus und bedarf entsprechend einer verfassungsmässigen und gesetzlichen Regelung.

Während bei auf dem Markt abzuschliessenden Erdbebenversicherungen das individuelle Risiko, wie Nutzung, Bauart und Lage, bei der Prämienhöhe berücksichtigt wird, wäre dieses nach der vorgeschlagenen Eventualverpflichtung für alle Gebäudeeigentümer gleich hoch. Die Marktübersicht mit Stand Juni 2022 in Tabelle 4 zeigt, dass der bei Auslösung der Eventualverpflichtung einmalig zu bezahlende Betrag, je nach Standort des Gebäudes, zu heutigen Marktprämien dem neun- bis zweiundzwanzigfachen einer Jahresprämie für eine gleichwertige private Erdbebenversicherung entsprechen würde. Die Eventualverpflichtung würde deshalb Stand heute die Gebäudeeigentümer durchschnittlich ab rund 20 Jahren günstiger zu stehen kommen als eine vergleichbare Versicherungslösung.

Prämienvergleich Erdbebenversicherung (Stand Juni 2022)

Objekt: Einfamilienhaus, Baujahr 1996, Versicherungssumme CHF 800'000

	Kanton Bern, Gemeinde Bern	Kanton St. Gallen, Gemeinde St. Gallen	Kanton Wallis, Gemeinde Visp	Kommentar
VERSICHERUNG	Jahresprämie, inkl. eidg. Stempelgebühr in CHF			Kein Versicherer verlangt eine Mindestintensität als Deckungsvoraussetzung
Versicherer A	219.45	263.35	1'185.05	<ul style="list-style-type: none"> • Selbstbehalt CHF 10'000 • Keine Leistungsbegrenzung
Versicherer B	230.05	323.80	479.10	<ul style="list-style-type: none"> • Selbstbehalt CHF 20'000 • Leistungsbegrenzung CHF 1 Mrd. pro Ereignis
Versicherer C	217.60	217.60	362.70	<ul style="list-style-type: none"> • Selbstbehalt 10% der Entschädigung, mind. CHF 20'000 • Keine Leistungsbegrenzung
Versicherer D	233.70	233.70	332.30	<ul style="list-style-type: none"> • Selbstbehalt 10% der Entschädigung, mind. CHF 20'000 • Keine Leistungsbegrenzung
Versicherer E	161.60	137.25	295.50	<ul style="list-style-type: none"> • Selbstbehalt 10% der Entschädigung, mind. CHF 20'000 • Keine Leistungsbegrenzung
Versicherer F	185.75	185.75	445.85	<ul style="list-style-type: none"> • Selbstbehalt CHF 20'000 • Keine Leistungsbegrenzung
EVENTUALVERPFLICHTUNG	Beitrag von 0.7% der Versicherungssumme in CHF			
	5'600.00	5'600.00	5'600.00	

Tabelle 4: Prämienvergleich Erdbebenversicherung, Quelle: Schadenorganisation Erdbeben.

4 Rechtliche Grundlagen

4.1 Verfassungsrechtliche Grundlage

4.1.1 Verfassungsmässige Kompetenzen des Bundes

Die Schweizerische Bundesverfassung (BV) zählt die Kompetenzen des Bundes abschliessend auf und enthält in Artikel 3 den Grundsatz, dass die Kantone alle Rechte ausüben, welche nicht dem Bund übertragen sind. Es besteht somit eine subsidiäre Generalklausel zu Gunsten der kantonalen Zuständigkeit.

Dem Bund sollen nach Artikel 43a Absatz 1 BV nur jene Aufgaben zugewiesen werden, „welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen“. Die Bestimmung enthält indessen nur einen Grundsatz für die Zuweisung von Aufgaben, statuiert selbst jedoch keine Zuweisung von Bundeskompetenzen. Vielmehr sollen die Begründung neuer und die Ausschöpfung bestehender Bundeskompetenzen im Geiste des Subsidiaritätsprinzips erfolgen.³⁴

Das System der Kompetenzaufteilung der BV weist keine Lücken auf: Was nicht kraft Verfassung dem Bund übertragen ist, gehört zu den kantonalen Kompetenzen. Es ist deshalb nicht zulässig, für eine in der BV nicht genannte Staatsaufgabe eine Lücke anzunehmen und diese auf dem Weg der Analogie zu einer bestehenden Bundeskompetenz zu schliessen. Genauso wenig ist es zulässig, dass die Kantone auf vertraglicher Basis dem Bund eine Kompetenz zusprechen.³⁵

4.1.2 Kompetenzen des Bundes im Bereich Erdbeben

Die Anordnung einer Finanzierung von Erdbebenschäden mittels der Eventualverpflichtung durch den Bund setzt – wie in der Motion 20.4329 vorgeschlagen – voraus, dass dieser über eine entsprechende Kompetenz in der Bundesverfassung verfügt. Dies ist – wie vom Bundessamt für Justiz (BJ) festgestellt – weder im Bereich der Erdbebenvorsorge noch allgemein im Bereich des Schutzes vor Naturgefahren der Fall.³⁶ Insbesondere reichen dazu auch die Kompetenzen des Bundes zum Erlass von Vorschriften über die innere Sicherheit (Art. 57ff. BV), das Privatversicherungswesen (Art. 98 Abs. 3 BV), die Konjunkturpolitik (Art. 100 BV), die Strukturpolitik (Art. 103 BV) oder über das Zivilrecht (Art. 122 BV) nicht aus.³⁷

4.1.3 Erdbebenvorsorge und Notrecht

Bei Erdbeben handelt es sich um eine typische und erkennbare Gefahr³⁸. Die zur Katastrophenbewältigung erforderlichen Schutzmassnahmen sind bereits in der Normallage absehbar und müssen somit vor dem Eintritt der befürchteten Gefahr geschaffen und als ordentliches Recht erlassen werden.

Wo bestehendes Recht nicht ausreicht, müssten mit Not- beziehungsweise Dringlichkeitsrecht³⁹ die Grundlagen für Massnahmen des reaktiven Katastrophenschutzes (z.B. Rettungsmassnahmen für Leib und Leben) geschaffen werden. Dies ist erst nach Eintritt einer Katastrophe beziehungsweise eines grösseren Erdbebens möglich. Zudem ist fraglich, ob solche Massnahmen zur Finanzierung von privatem Gebäudeeigentum gerechtfertigt wären.

³⁴ Vgl. SCHWEIZER/MÜLLER, St. Galler Kommentar zu Artikel 43a BV, 3. Aufl., Rz. 8.

³⁵ Ebenso wenig darf der Bund auf diesem Weg Kompetenzen an die Kantone übertragen.

³⁶ Vgl. Bericht des Schweizerischen Bundesrates vom 20. Juni 2014 zur Abschreibung der Motion 11.3511 Fournier «Obligatorische Erdbebenversicherung», <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2014/5507.pdf>.

³⁷ Vgl. Anhang 5: System der Eventualverpflichtung zur Finanzierung von Erdbebenschäden (Motion 20.4329): Verfassungsgrundlage

Stellungnahme des BJ vom 9. März 2022 und Anhang 6: System der Eventualverpflichtung zur Finanzierung von Erdbebenschäden (Mo. 20.4329): Art. 100 BV (Konjunkturpolitik) und Art. 103 BV (Strukturpolitik) als Verfassungsgrundlage?

Nachtrag des BJ vom 13. April 2022 zur Stellungnahme des BJ vom 9. März 2022.

³⁸ BGE 130 I 369 E. 7.3; BGE 126 I 112 E. 4b; BGE 121 II 22 E. 4b.

³⁹ Z.B. Dringlichkeitsrecht i.S.v. Artikel 165 BV, Notverordnungs- und Notverfügungsrechte i.S.v. Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe c bzw. Artikel 185 Absatz 3 BV oder gar das in der Verfassung nicht geregelte Staatsnotstandsrecht.

4.1.4 Vorschlag für eine neue Bundeskompetenz zur Erdbebenvorsorge

Die Einführung der Eventualverpflichtung zur Deckung von Erdbebenschäden nach der Motion 20.4329 durch den Bund setzt die Schaffung einer entsprechenden Grundlage in der BV voraus. Diese könnte wie folgt ausgestaltet werden:

Artikel 74a (neu) (Erdbebenvorsorge)

¹ Der Bund kann Vorschriften erlassen zum Schutz von Menschen und Sachwerten vor Schädigungen im Zusammenhang mit Erdbeben.

² Er regelt die Verpflichtung der Gebäudeeigentümer, bei Eintritt eines Erdbebens einen Beitrag von maximal 0,7% der Gebäudeversicherungssumme zur Deckung von Gebäudeschäden zu entrichten.

4.2 Gesetzliche Grundlage

Für die Umsetzung der Eventualverpflichtung zur Deckung von Erdbebenschäden nach der Motion 20.4329 braucht es neben einer entsprechenden Grundlage in der BV (vgl. Ziff. 4.1.4, oben) eine Grundlage auf Gesetzesstufe.

Die in Ziffer 3 des vorliegenden Berichts genannten Eckwerte für eine Eventualverpflichtung zur Deckung von Erdbebenschäden an Gebäuden sind im Rahmen des normalen Gesetzgebungsprozesses basierend auf der in Ziffer 4.1.4 vorgeschlagenen verfassungsrechtlichen Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn zu regeln. Möglich wäre die Schaffung eines neuen Bundesgesetzes über die Deckung von Erdbebenschäden an Gebäuden, die Ergänzung eines bestehenden Bundesgesetzes oder eine «Mischlösung» der beiden Varianten. Aufgrund des öffentlich-rechtlichen Charakters der Eventualverpflichtung drängt sich dabei eine Ausgestaltung in einem neuen «Bundesgesetz über die Deckung von Erdbebenschäden an Gebäuden» auf. Im Rahmen der weiteren Arbeiten zur Umsetzung der Eventualverpflichtung zur Deckung von Erdbebenschäden auf Gesetzesstufe wird zu bestimmen sein, welcher Weg eingeschlagen werden soll.

Zu regeln sind insbesondere die folgenden Punkte:

- Kreis der Beitragspflichtigen (vgl. Ziff. 3.1 - 3.4, oben);
- Höhe des Beitrags (vgl. Ziff. 3.6, oben);
- Öffentlich-rechtliche Grundlast zur Sicherung des Beitrags (ist allenfalls im ZGB zu regeln);
- Verwendung des Ertrags (vgl. Ziff. 3.4, oben);
- Ablauf und Zuständigkeiten der Abwicklung (vgl. Ziff. 3.8, oben);
- weitere (insb. technische) Einzelheiten (wobei geprüft werden kann, wie weit deren Regelung im Einzelnen dem Bundesrat delegiert werden soll), z.B.:
 - o Bemessung der Gebäudewerte;
 - o Anrechenbare Schadenskosten;
 - o Härtefallklausel;
 - o Rückerstattung von Beiträgen etc.

5 Fazit

Die Erkenntnisse der Analysearbeiten lassen sich wie folgt resümieren:

1. Erdbeben sind die Naturgefahr mit dem höchsten Risiko für die Schweiz. Die Erdbebengefährdung (geologische Beschaffenheit) kann im internationalen Vergleich zwar als niedrig bis mittel eingestuft werden, aber das Erdbebenrisiko, d.h. die Gefährdung kombiniert mit der Schadenanfälligkeit der Gebäude und mit der hohen Wertekonzentration, ist sehr hoch.
2. Da moderne Baunormen zur Erdbebensicherheit erst in 1989 in der Schweiz eingeführt und erst ab deren Aktualisierung in 2003 breit angewandt wurden, weist heute die Mehrzahl der bestehenden Bauten und Anlagen in der Schweiz eine unbekannte und zum Teil geringe Erdbebensicherheit auf. Weiterhin können Bauten trotz Anwendung der Baunormen bei Erschütterungen, die die Normanforderungen überschreiten, substantiell bis total beschädigt werden. Sie sollen aber nicht einstürzen. Die durchschnittliche relativ hohe Verletzbarkeit der bestehenden Bauten führt dazu, dass im Ereignisfall erhebliche Schäden, bis zu mehreren Dutzend Milliarden Franken, zu erwarten sind.
3. Die finanzielle Vorsorge für Erdbeben durch Versicherung ist in der Schweiz sehr gering. Über einen (begrenzten) Versicherungsschutz verfügen nur die Gebäude im Kanton Zürich, während in 17 weiteren Kantonen die kantonalen Gebäudeversicherungen, im Rahmen des schweizerischen Pools für Erdbebendeckung, freiwillig Mittel in der Höhe von maximal CHF 2 Milliarden in Aussicht stellen. Der Gebäudeeigentümer hat hier aber keinen Anspruch auf Entschädigung. Versicherungen gegen Schäden durch Erdbeben werden mittlerweile von zahlreichen Privatversicherern angeboten, aber die Marktdurchdringung ist gering. Bei einem Ereignis müssten die Kantone nicht nur über den Wiederaufbau ihrer eigenen Infrastrukturen und Bauten, sondern auch über ausserordentliche Finanzhilfen für private Gebäudeeigentümer entscheiden. Der Bund müsste ebenso über subsidiäre ausserordentliche Finanzhilfen an die Kantone auf Basis gestellter Anträge der Kantone entscheiden. Die fehlende finanzielle Vorsorge für private Gebäude kann damit die operative und finanzielle Handlungsfreiheit der öffentlichen Hand einschränken. Die Gründe für diese tiefe Versicherungsdichte können in der mangelnden Sensibilisierung für das Risiko liegen, in der falschen Annahme, Erdbeben sei als Teil der Elementarschaden-Versicherung bereits gedeckt oder gar in der Erwartung über Zuschüsse durch die öffentliche Hand im Notfall.
4. Eine obligatorische Erbebenversicherung für Gebäudeeigentümer scheiterte aufgrund fehlender politischer Unterstützung in den letzten Jahren. Basierend auf dem Auftrag der Motion 20.4329 wurde in der Arbeitsgruppe Umsetzungsmöglichkeiten diskutiert und daraus folgende Eckwerte ermittelt:
 - Die Eventualverpflichtung gilt für die Gefahr Erdbeben. Sie soll ebenfalls für Folgeschäden, wie Feuer, Flutwellen (etwa aufgrund eines Dammbrochs) etc., sofern diese unmittelbar auf ein Erdbeben zurückzuführen sind, angewendet werden.
 - Sie soll auf ein Ereignis mit maximal 500-jähriger Wiederkehrperiode ausgerichtet werden.
 - Erdbeben, die innerhalb von 30 Kalendertagen nach der ersten schadenverursachenden Erschütterung auftreten, bilden ein Ereignis.
 - Es sollen alle Gebäude (exkl. Bundesbauten) abgedeckt werden, welche sich auf dem Gebiet der Schweiz befinden und eine Gebäudeversicherungssumme von \leq CHF 25 Mio. aufweisen.
 - Die Eventualverpflichtung soll eine solidarisch finanzierte Unterstützungsleistung sein für ein selten eintretendes, aber mit massiven Auswirkungen verbundenes Ereignis. Dies bedingt auch, dass der Gebäudeeigentümer Eigenverantwortung übernehmen muss. Der Selbstbehalt soll daher 5% der Versicherungssumme, mindestens aber CHF 25'000 betragen.
 - Der Bundesrat kann die Eventualverpflichtung auslösen, wenn auf dem Gebiet der Schweiz ein Erdbeben⁴⁰ eintritt, welches mindestens die Intensität VI gemäss der Europäischen Makroseismischen Skala EMS-98 aufweist und Schäden an Gebäuden verursacht hat.
 - Der Beitragssatz soll je nach Schadensausmass maximal 0,7% der Gebäudeversicherungssumme betragen. Damit könnten zurzeit bis zu ca. CHF 20 Mrd. Gebäudeschäden abgedeckt werden.

⁴⁰ Massgebend ist dabei nicht das Epizentrum des Erdbebens, sondern ob in der Schweiz Schäden an Gebäuden entstanden sind.

- Der gesamte Prozess der Eventualverpflichtung ist möglichst einfach zu strukturieren und die Kompetenzen und Aufgaben klar zuzuordnen: Die strategische Führung zur Bewältigung eines grossen Erdbebenereignisses erfolgt durch den Bundesrat. Im Rahmen dieser Funktion entscheidet der Bundesrat über die Auslösung der Eventualverpflichtung basierend auf einer Einschätzung aufgrund instrumenteller Daten des Schweizerischen Erdbebendienstes (SED) an der ETH Zürich sowie Informationen zu den beobachteten Schäden des Vereins Schadenorganisation Erdbeben. Eine in die Krisenorganisation des Bundes (Krisenstab) eingebettete Führungsorganisation Eventualverpflichtung Erdbeben, bestehend aus Vertretern des Bundes und der betroffenen Kantone soll für deren operative Leitung verantwortlich sein und Entscheidungen durch den Bundesrat vorbereiten. Die Umsetzung der einzelnen Massnahmen wie das Einkassieren der finanziellen Verpflichtung der Gebäudeeigentümer oder die Auszahlung an Betroffene kann durch verschiedene Akteure erfolgen. Neben den Kantonen können auch die Gebäudeversicherungen oder die Schadenorganisation Erdbeben Aufgaben übernehmen oder Unterstützung bieten.
5. Heute bestehende Versicherungen von Gebäudeeigentümern müssten an die Eventualverpflichtung angepasst werden. Anbieter von Versicherungsdienstleistungen im Erdbebenfall sind auch in Ergänzung der Eventualverpflichtung wichtig. So sind zum Beispiel Schäden an Hausrat und Geschäftsinventar oder Vermögensschäden, wie entgangener Mietertrag oder Betriebsunterbruch, privat zu versichern. Allenfalls bieten die Versicherer auch die Möglichkeit, den Solidaritätsbeitrag aus der Eventualverpflichtung des Gebäudeeigentümers gegen eine geringe Prämie zu versichern. Auch wäre die Absicherung von sehr seltenen und extrem schweren Erdbeben möglich, die die Kapazität der Eventualverpflichtung übersteigen (beispielsweise ein Ereignis mit 1000-jähriger Wiederkehrperiode).
 6. Die Einführung der Eventualverpflichtung zur Deckung von Erdbebenschäden nach der Motion 20.4329 durch den Bund setzt die Schaffung einer entsprechenden Grundlage in der Bundesverfassung voraus. Die Umsetzung ist im Rahmen des normalen Gesetzgebungsprozesses basierend auf der vorgeschlagenen verfassungsrechtlichen Grundlage in einem Gesetz zu regeln. Zuzufolge der rechtlich unterschiedlich zu qualifizierenden Sachverhalte, die sowohl privat- als auch öffentlich-rechtliche Komponenten beinhalten, drängt sich dabei eine Ausgestaltung in einem neuen «Bundesgesetz über die Deckung von Erdbebenschäden an Gebäuden» auf. Zu prüfen ist dabei, ob die Absicherung der Grundlast zum Beispiel mittels einer Anpassung des ZGB geregelt werden könnte.

Anhang 1: Motion 20.4329 UREK-S

20.4329

Motion Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie SR Schweizerische Erdbebenversicherung mittels System der Eventualverpflichtung

Wortlaut der Motion vom 03.11.2020

Der Bundesrat wird beauftragt die verfassungsrechtlichen und/oder gesetzlichen Grundlagen für die Schaffung einer Schweizerischen Erdbebenversicherung mittels einem System der Eventualverpflichtung zu schaffen.

Eine Minderheit der Kommission (Fässler Daniel, Germann, Müller Damian, Noser, Schmid Martin, Stark) beantragt, die Motion abzulehnen.

Begründung

Das Erdbebenrisiko ist das grösste Elementarschadenrisiko schweizweit. Auch in der Schweiz können seltene Erdbeben zu Schäden bis in den dreistelligen Milliardenbereich führen. Dennoch gibt es in der Schweiz keine flächendeckende, obligatorische Erdbebenversicherung und das Risikobewusstsein in breiten Teilen der Bevölkerung ist gering. Der klassische Risikotransfer von Versicherungsprodukten wird massgeblich erschwert durch die Tatsache, dass in der Schweiz grosse Erdbeben nur alle paar Jahrzehnte oder sogar nur alle paar Jahrhunderte auftreten.

Gegenwärtig werden in der Schweiz lediglich knapp 10 Prozent der Gebäudewerte durch entsprechende Versicherungsprodukte abgedeckt.

Die bisherigen Versuche zur Schaffung einer schweizerischen Erdbebenversicherung sind allesamt gescheitert. Obwohl der Handlungsbedarf durchaus anerkannt ist, scheiterten bisherige Versuche an der speziellen wirtschaftlichen und politischen Konstellation. Trotzdem weigerte sich der Ständerat im Juni 2018 die Motion Fournier (11.3511) abzuschreiben und anerkannte den Handlungsbedarf weiterhin.

Bei der Diskussion zur Einführung einer flächendeckenden, obligatorischen Erdbebenversicherung kann argumentiert werden, dass der Versicherungszwang gegenüber einem Risiko, welches nur sehr selten eintritt, zu einer ungerechten und einseitigen Belastung von Generationen von Versicherungsnehmern bzw. Hauseigentümern führt. Eine gewisse Ungerechtigkeit kann also darin bestehen, dass viele Jahre - hunderte Jahre - Hauseigentümer durch Prämien belastet werden, entsprechende Leistungen dann jedoch nur einer einzigen Generation von Hauseigentümern im Ereigniszeitpunkt zu Gute kommen. Zudem sind die Erdbebenrisiken in der Schweiz ungleich verteilt sowie die Gebäudeversicherungssysteme kantonal unterschiedlich ausgestaltet. Dies erschwerte in der Vergangenheit eine Konkordatslösung unter den Kantonen.

Die Corona-Krise hat jedoch gezeigt, dass auch seltene Ereignisse eintreten können. Es ist angebracht, hierfür Vorkehrungen zu treffen und den volkswirtschaftlichen Schaden für die Schweiz gering zu halten. Den Grundgedanken von Vorsorge, Versicherung und Solidarität ist Rechnung zu tragen.

Als Alternative zur Einführung einer obligatorischen Erdbebenversicherung bietet es sich an, andere Finanzierungskonzepte zu prüfen. Ein solches Konzept stellt die "Eventualverpflichtung" dar. Dieses Konzept ist seit ein paar Jahren bekannt und kann als gangbarer Weg für die Zukunft zielführend werden.

Hauseigentümer würden dabei verpflichtet werden, im Falle eines Schadenbebens einen bestimmten Prozentsatz des Versicherungswerts ihres Gebäudes als Einmalprämie in ein gemeinschaftliches Gefäss / Versicherung einzubringen. Diese Eventualverpflichtung müsste mittels Grundbucheintrag dinglich abgesichert werden. Mit zum Beispiel 0.7% auf der Gebäudeversicherungssumme könnte diese Kasse im Ereignisfall über Mittel in der Höhe von ca. CHF 20 Mia. verfügen, bei einem Versicherungsbestand von rund CHF 3'000 Mrd. in der Schweiz. Diese Mittel wären zweckgebunden für die Bewältigung der Folgen eines Erdbebens (Wiederherstellungskosten an beschädigten/zerstörten Gebäuden) einzusetzen.

zen. So hätte beispielsweise ein Hauseigentümer mit einem Gebäude von CHF 500'000 Versicherungswert im Ereignisfall eine Zahlung von CHF 3'500 zu leisten. Eine solche Zahlung, die nur alle paar Jahrzehnte bzw. Jahrhunderte anfällt, ist vertretbar, angemessen und zumutbar. Diese "Versicherungsprämie" könnte in der Höhe vom Grad des Schadensausmasses abhängig gemacht werden und würde erst im Zeitpunkt des Schadenseintritts fällig.

Der grosse Vorteil dieses Ansatzes gegenüber der "klassischen" Versicherungslösung liegt darin, dass lediglich die Generation Hauseigentümer zum Zeitpunkt des Erdbebens in den Mechanismus zur Umverteilung einbezogen wird. Da überall in der Schweiz ein gewisses Risiko besteht, durch ein Erdbeben betroffen zu sein, ist der Gedanke der Solidarität unter den Hauseigentümern der Schweiz von grosser Bedeutung und kann mit diesem Vorschlag umgesetzt werden.

Weitere Vorteile ergeben sich aus der Tatsache, dass die Finanzierung alleine durch die Hauseigentümer, ohne Belastung der Staatskasse sichergestellt wird. Es müssen auch keine Reserven verwaltet und gewinnbringend über Jahrzehnte oder sogar Jahrhunderte bewirtschaftet werden. Daraus ergibt sich eine Unabhängigkeit gegenüber der wirtschaftlichen Entwicklung über den Zeitraum von Jahrzehnten. So könnte der Nachteil einer Rückstellung in Form von Kapitalanlagen vermieden werden. Diese könnte ja über Jahrzehnte oder noch längere Zeiträume extrem an Wert verlieren oder es könnte sogar das Währungssystem ändern.

Demgegenüber orientiert sich die Eventualverpflichtung immer am Gebäudewert und kann über ein gesetzliches Grundpfand, wie es in andern Bereichen bereits existiert (z.B. Sicherstellung von Steuerforderungen des Staates) abgesichert werden.

Dem Umstand, dass einzelne Gebäudeeigentümer im Ereignisfall nicht zahlungsfähig sein könnten, ist ebenfalls durch eine gesetzliche hypothekarische Absicherung Rechnung zu tragen.

Stellungnahme des Bundesrates vom 03.02.2021

Der Bundesrat hat sich schon mehrfach zu den zahlreichen Vorstössen geäussert, die sich in den letzten zwanzig Jahren für die Schaffung einer schweizerischen Erdbebenversicherung ausgesprochen haben. Im Wesentlichen steht er der Idee positiv gegenüber. Es gilt heute aber weiterhin, was er bereits in seinem dem Parlament am 20. Juni 2014 vorgelegten Bericht zur Motion Fournier (11.3511, Obligatorische Erdbebenversicherung) klargestellt hat: Solange keine ausreichende Anzahl von Kantonen eine föderale Lösung für eine Erdbebenversicherung unterstützt, besteht nur noch der Weg einer Bundeslösung, welcher die Schaffung einer entsprechenden Verfassungskompetenz erfordert.

Eine Bundeslösung ist denn auch heute weiterhin die einzig mögliche, nachdem die Konferenz der Kantonsregierungen im Dezember 2017 mitgeteilt hat, dass kein interkantonales Konkordat für eine obligatorische Erdbebenversicherung zustande kommt. Hierbei erscheint bei einer Lösung auf Bundesebene der Weg über eine förmliche Versicherung angesichts der mehrfach gescheiterten Versuche in diesem Geschäft nicht gangbar. So hat das Parlament wiederholt Vorstösse abgelehnt, die eine Deckung von Erdbebenschäden unter Einbezug der Privatversicherungen und der kantonalen Gebäudeversicherungen verlangten (vgl. etwa Mo. Leutenegger Oberholzer Susanne 10.3804, Erdbebenversicherung; Pa.IV. Leutenegger Oberholzer Susanne 11.416, Obligatorische Erdbebenversicherung; Mo. Malama Peter 11.3377, Einführung einer obligatorischen Erdbebenversicherung; Standesinitiative Basel-Stadt 15.310, Einführung einer eidgenössischen Erdbebenversicherung).

In diesem Lichte wäre es allenfalls möglich, dass die vorliegende Motion 20.4329 einen Ausweg aus der offenbar nicht gangbaren Versicherungslösung bietet. Angesichts der aber in weiten Kreisen weiterbestehenden grundsätzlichen staatspolitischen und ökonomischen Ablehnung einer wie auch immer ausgestalteten vorsorglichen Regelung der Finanzierung von Erdbebenschäden, erachtet es der Bundesrat als nicht angezeigt, erneut umfangreiche Arbeiten zu diesem Thema aufzunehmen.

Antrag des Bundesrates vom 03.02.2021

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Anhang 2: Charakterisierung der Phasen und der erwarteten Zustände nach einem Ereignis

Die Zeit nach einem Schadensbeben wird in der Nationalen Vorsorgeplanung Erdbeben vereinfacht in Phasen mit Schwerpunkten gegliedert. Die Abgrenzung zwischen den einzelnen Phasen ist fließend.

Akutphase (Tage)	Frühphase (Tage – Wochen)	Übergangsphase (Wochen – Monate)	Regenerationsphase (Monate – Jahre)
<ul style="list-style-type: none"> • Spontanhilfe • Hochfahren der Krisenorganisationen • Lageübersicht • Priorisierung der Einsätze • Bergen und Retten 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisierte Hilfe • Betreuung der Obdachlosen • Konsolidierte Lageübersicht • Provisorische Wiederherstellung von kritischen Infrastrukturleistungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Instandstellung von Infrastrukturen • Beurteilung der Sicherheit von beschädigten Gebäude • Erfassung der finanziellen Schäden • Entscheide über Finanzhilfen • Festlegung der Prioritäten für den Wiederaufbau 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation der Finanzflüsse bei Finanzhilfen • Priorisierung der Projekte • Projektierung und Realisierung der Bauvorhaben • Rückkehr zur Normalität

Quelle: Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS.

Die wichtigsten Punkte der Charakterisierung der Phasen sowie der erwartete Zustand am Ende jeder Phase⁴¹ sind in der Folge ausgeführt.

Akutphase (Tage)

Die Akutphase ist anfänglich geprägt von der fehlenden Übersicht und Spontanhilfe. Die Krisenorganisationen sind umgehend hochzufahren um die Lage einzuschätzen, Einsätze zu Priorisieren (Bergen und Retten) und weitere Sofortmassnahmen zu initiieren (z.B. Absperrungen, Sicherstellung Zugang).

Erwarteter Zustand am Ende der Akutphase

- Es besteht ein national konsolidiertes Lagebild, u.a. ist die Gefährdung durch mögliche Sekundärerereignisse erkannt und beurteilt.
- Die Führungsorgane aller Stufen können die bezeichneten Aufgaben in ihrem Zuständigkeitsbereich wahrnehmen, die Spontanhilfe wird durch koordinierte Hilfe abgelöst.
- Die Bevölkerung hat Informationen und Verhaltensanweisungen erhalten.
- Die Kantone sind über die geplanten Aktivitäten und möglichen Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes für die kommenden Phasen informiert.
- Entsprechende Vorsorgemassnahmen zum Schutz der Bevölkerung sind umgesetzt, die Versorgung mit lebensnotwendigen Gütern ist sichergestellt.
- Die Suche nach Verschütteten ist weitgehend abgeschlossen.
- Der Zugang zu den betroffenen Gebieten ist (z.T. eingeschränkt) möglich, zentrale Rettungs- und Versorgungsachsen sind (provisorisch) eingerichtet.

Frühphase (Tage bis Wochen)

In der Frühphase funktioniert die organisierte Hilfe. Sie ist u.a. geprägt von der Betreuung der unterstützungsbedürftigen Personen sowie den Herausforderungen der Beurteilung und Sicherung von Gebäuden und (kritischen) Infrastrukturen.

Erwarteter Zustand am Ende der Frühphase:

- Die Unterbringung und Betreuung von Obdachlosen ist geklärt und funktioniert.
- Eine Task Force «ausserordentliche Finanzhilfen» des Bundes für den Wiederaufbau hat ihre Arbeit aufgenommen.
- Die Kantone wissen welche ausserordentlichen Bundeshilfen für den Wiederaufbau grundsätzlich ins Frage kommen können und welche Bedingungen zur Einreichung von Anträgen gelten.
- Die innere Sicherheit ist gewährleistet.

⁴¹ Basierend auf dem Entwurf der nationalen Vorsorgeplanung Erdbeben des BAFU, Stand Mai 2022.

- Ausserhalb des Hauptschadenraums lebt die Bevölkerung weitgehend in geordneten Verhältnissen, die Infrastruktur ist provisorisch instand gestellt. Die Grundversorgung und Logistik funktioniert weitgehend, u.a. Verkehr, Energie, Kommunikation.
- Die Beurteilung der Nutzbarkeit von Gebäuden und Infrastrukturen ist organisiert, Fachleute haben die Arbeit aufgenommen.
- Die Schadenorganisation Erdbeben (SOE) ist aktiviert

Übergangsphase (Wochen bis Monate)

In der Übergangsphase werden die längerfristigen Perspektiven für die betroffenen Bewohner geklärt. Die Beurteilung beschädigten Gebäude auf ihre Benutzbarkeit ist grösstenteils abgeschlossen, Gebäude und Infrastrukturen werden provisorisch instand gestellt. Die finanziellen Schäden werden erfasst. Entscheide über Finanzhilfen werden gefällt, Prioritäten für den Wiederaufbau werden festgelegt.

Erwarteter Zustand am Ende der Übergangsphase:

- Die systematische Beurteilung der Nutzbarkeit der Gebäude und finanziellen Gebäudeschäden ist abgeschlossen, provisorische Massnahmen sind erstellt.
- Konkrete Angebote für die Unterbringung von langfristigen Obdachlosen (Monate bis Jahre) bestehen.
- Ausserhalb des Hauptschadenraums sind die Infrastrukturen wieder in Betrieb.
- Die meisten Einwohner von wenig beschädigten Gebäuden sind wieder zu Hause.
- Die Eigentümer haben Perspektiven über mögliche kommende Finanzhilfen und Rahmenbedingungen für den Wiederaufbau
- Eine Planung für die Wiederinstandstellung der noch nicht reparierten Infrastrukturen besteht.

Wiederaufbauphase (Monate bis Jahre)

In der Wiederaufbauphase werden die zerstörten Bauten und Infrastrukturen nach den neuen planerischen Vorgaben und Grundsätzen wiederaufgebaut, die Finanzierung ist geklärt.

Erwarteter Zustand am Ende der Wiederaufbauphase:

- Die Normalität ist wieder erreicht.
- Die negativen wirtschaftlichen Konsequenzen im Hauptschadenraum wurden minimiert.

Anhang 3: Die Messung der Erdbebenintensität anhand der EMS-98-Skala

Die Intensität beschreibt die Stärke eines Bebens basierend auf dem Ausmass der Zerstörung (Bauwerke, Landschaft) und der subjektiven Wahrnehmung des Beobachters. Die Intensität eines Bebens ist ortsabhängig und wird bestimmt durch seine Magnitude, die Distanz zum Erdbebenherd und die Geologie (Untergrund). Im klassischen Gebrauch werden die römischen Zahlen zwischen I (Beben nicht verspürt) und XII (totale Zerstörung) auf der Europäischen Makroseismischen Skala 1998 (EMS-98) subjektiv bestimmt.

Es gibt mittlerweile auch eine instrumentelle Intensität, die unter anderem aus den an den Stationen gemessenen maximalen Bodenbeschleunigungen und -geschwindigkeiten berechnet wird. Auf diese Art gewinnt man wesentlich schneller einen Eindruck von der Verteilung der Erschütterung, als wenn man erst durch Befragung der betroffenen Bevölkerung und durch Schadensabschätzungen eine "klassische" Intensitätskarte erstellen muss. Die Messwerte können als Punkte auf einer Karte dargestellt werden und / oder nach Interpolation durch ineinander geschlossene Linien (sog. «ShakeMaps»).

EMS-98 Intensität	Gefühlt	Auswirkungen	Magnitude (Näherungswerte)	Gebäudeschäden (Mauerwerk)
I	Nicht fühlbar	Nicht fühlbar		
II-III	Schwach	Von wenigen Personen in Gebäuden wahrgenommen. Ruhende Personen fühlen ein leichtes Schwingen oder Schütteln.	2 ----- 3	
IV	Leicht	Im Freien vereinzelt, in Gebäuden von den meisten Personen wahrgenommen. Einige Schlafende erwachen. Geschirr und Fenster klirren, Türen klappern.		
V	Moderat	Im Freien von wenigen, in Gebäuden von vielen Personen wahrgenommen. Viele Schlafende erwachen, wenige reagieren verängstigt. Gebäude werden insgesamt erschüttert. Hängende Gegenstände pendeln stark, kleine Gegenstände werden verschoben. Türen und Fenster schlagen auf oder zu.	4 ----- 5	
VI	Stark	Viele Personen erschrecken und flüchten ins Freie. Einige Gegenstände fallen um. An vielen Häusern, vornehmlich in schlechterem Zustand, entstehen leichte Schäden wie feine Risse im Mauerwerk oder Verputz.		
VII	Sehr stark	Die meisten Personen erschrecken und flüchten ins Freie. Möbel werden verschoben. Gegenstände fallen aus Regalen. An solide gebauten Häusern treten häufig mässige Schäden auf (kleine Mauerrisse, Schäden am Verputz, Herabfallen von Ziegeln). Vor allem Gebäude in schlechterem Zustand erleiden grössere Mauerrisse und Zwischenwände stürzen ein.	5 ----- 6	
VIII	Heftig	Viele Personen verlieren das Gleichgewicht. An den meisten Gebäuden mit einfacher Bausubstanz treten schwere Schäden auf, beispielsweise stürzen Giebelteile und Dachsimse ein.		
IX	Sehr heftig	Allgemeine Panik. Sogar gut gebaute Bauten zeigen sehr schwere Schäden und tragende Bauteile stürzen teils ein. Viel schwächere Bauten stürzen ein.	6 ----- 7	
X+	Extrem	Die meisten Bauwerke, selbst sehr solide gebaute, erleiden schwere Beschädigungen oder stürzen ein.		

© Schweizerischer Erdbebendienst

Mögliche Auswirkungen von Erdbeben geordnet nach Intensität und Magnitude (Quelle Schweizerischer Erdbebendienst)

Anhang 4: Internationaler Vergleich über die Finanzierung von Erdbebenrisiken

Der nachfolgende internationale Vergleich der Finanzierung von Erdbebenrisiken beruht auf einer Publikation der OECD aus dem Jahr 2018.⁴²

1. Ausgangslage

Wie auch bei anderen Grossrisiken gibt es bei der Versicherbarkeit von Erdbebenrisiken eine Reihe von Herausforderungen. Die hohe Unsicherheit über Schadenhöhe und Schadenfrequenz und das Potenzial für erhebliche Verluste, resultiert in Versicherungsprämien, die höher sind, als viele Haushalte und Unternehmen zu zahlen bereit sind. Diese Problematik zeigt sich nicht nur in der Schweiz, sondern wird auch im internationalen Vergleich ersichtlich.

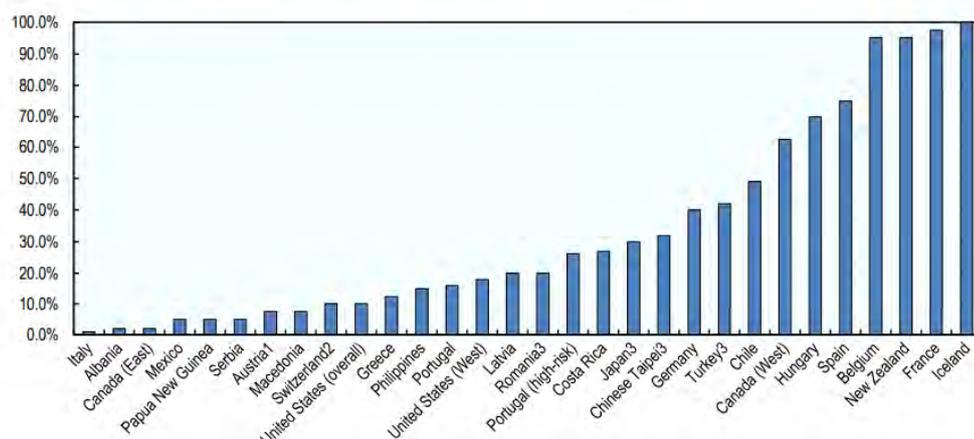
Nachfolgend wird zuerst die Durchdringung von Erdbebenversicherungen in verschiedenen Ländern beschrieben. Der dritte Teil beschreibt verschiedene staatliche Systeme zur Finanzierung von Erdbebenrisiken.

2. Versicherungsschutz vor Erdbebenrisiken im internationalen Vergleich

Gemäss den beiden untenstehenden Abbildungen besteht in den meisten Teilen der Welt eine Unterversicherung des Erdbebenrisikos. Diese finanzielle Absicherungslücke macht die Betroffenen anfällig für Verluste durch Erdbeben. In den letzten 20 Jahren waren rund 85% der globalen Erdbebenschäden nicht versichert.

Die unterschiedlichen Deckungsgrade von Erdbebenrisiken erklären sich primär durch Beteiligungen des Staates an der Deckung vor Erdbebenrisiken. In einigen Ländern wurden öffentliche Erdbeben-(Rück-)Versicherungsvereinbarungen getroffen, um einen möglichst breiten Versicherungsschutz zu erreichen (siehe auch unten). Damit können auch sehr hohe Durchdringungsraten erreicht werden. Zu diesen Ländern gehören häufig Länder mit einer überdurchschnittlich hohen Erdbebengefährdung wie etwa Neuseeland, Island, Türkei oder Japan (vgl. unten). In vielen Ländern ist hingegen die private Deckung von Erdbebenrisiken die hauptsächliche Form der Erdbebenvorsorge (etwa in Italien, Griechenland, Australien, Österreich, Portugal oder Deutschland). Einige dieser Länder haben eine potentiell hohe Erdbebengefährdung. In den meisten dieser Länder ist die Durchdringung von Erdbebenversicherungen gering, obwohl es einige Länder gibt, die ähnliche Durchdringungsraten erreicht haben wie Länder mit speziellen öffentlichen Versicherungssystemen.

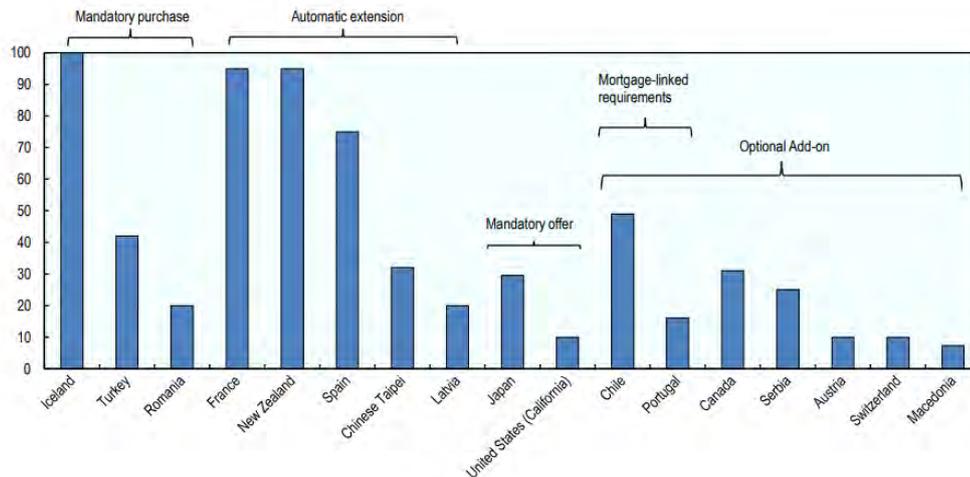
Figure 4.3. Estimated share of households with earthquake insurance coverage



Quelle: <https://www.oecd.org/finance/insurance/Financial-management-of-earthquake-risk.pdf>

⁴² Link: <https://www.oecd.org/finance/insurance/Financial-management-of-earthquake-risk.pdf>.

Figure 5.1. Residential earthquake insurance penetration based on type of offer/level of compulsion



Quelle: <https://www.oecd.org/finance/insurance/Financial-management-of-earthquake-risk.pdf>.

3. Öffentliche Erdbebenversicherungen

Eine Unterversicherung des Erdbebenrisikos kann für Staaten eine implizite Staatsgarantie bedeuten, da im Ereignisfall erwartet wird, dass denjenigen ohne ausreichende Versicherung nach einem schweren Erdbeben geholfen wird. Die Art und Weise, wie die Wiederaufbaukosten eines Erdbebens verwaltet werden, kann sich jedoch ex-ante auch auf die Anreize zur Risikominderung auswirken, denen sich Haushalte, Unternehmen und subnationale Regierungsebenen gegenübersehen. In mehreren Ländern spielen Regierungen eine Rolle bei der Bereitstellung von Versicherungsschutz für das Erdbebenrisiko. Diese wurden häufig speziell eingerichtet, um eine hohe Erdbebengefährdung anzugehen (Bsp.: Kalifornien, Vereinigte Staaten, China, Japan, Neuseeland, Taiwan, Türkei). Verbunden mit der Erdbebendeckung ist typischerweise eine Prämienzahlung. Staatliche Garantien können jedoch dazu führen, dass die Prämienhöhe nicht risikogerecht ausgestaltet ist. Kein Land kennt bislang eine zur Eventualverpflichtung für Immobilienbesitzer gemäss dem überwiesenen parlamentarischen Vorstoss 20.4329 analoge Einrichtung. In Liechtenstein soll die Diskussion über eine Eventualverpflichtung analog zum Schweizer Modell ebenfalls aufgenommen werden.

Regierungen können direkt Versicherungsschutz bereitstellen und die Systeme verwalten oder die Bereitstellung von Erdbebenversicherungen durch private Versicherer unterstützen, indem sie irgendeine Form von Rückversicherung oder Garantie bereitstellen. Die öffentlichen Versicherungssysteme in Kalifornien (Vereinigte Staaten), China, Island, Neuseeland, Rumänien, Spanien, die Schweiz (Kanton Zürich⁴³) und die Türkei bieten direkten Versicherungsschutz für das Erdbebenrisiko. In Kalifornien besteht für private Versicherer eine Angebotspflicht bezüglich der Deckung von Erdbebenrisiken. Die Versicherer haben dabei die Wahl, entweder einen Versicherungsschutz der kalifornischen CEA oder einen eigenen Erdbebenschutz anzubieten. In der öffentlichen Erdbebenversicherung in Frankreich, Japan oder Taiwan tritt der Staat als Rückversicherer auf. In Frankreich hingegen schreibt der Staat vor, dass alle Gebäudeversicherungsverträge automatisch auch Deckung vor Schäden durch Erdbeben enthalten müssen, wobei sich die Erstversicherer bei der staatlichen Rückversicherungsgesellschaft Caisse centrale de réassurance rückversichern können. Teilweise können die Erstversicherer die Risiken auch ganz an den staatlichen Rückversicherer übertragen.

In vielen Ländern mit einer Form der öffentlichen Erdbebenversicherungen werden hauptsächlich die Erdbebenrisiken privater Haushalte gedeckt (Wohngebäude). Dies ist etwa in Japan, Neuseeland, Taiwan, China oder der Türkei der Fall. In Frankreich und Spanien sind zusätzlich auch Geschäftsimmobilien, Motorfahrzeuge und erdbebenbedingte Betriebsunterbrüche gedeckt. In Island und Spanien sind neben Wohn- und Gewerbegebäuden zusätzlich auch die öffentliche Infrastruktur gedeckt. Die meisten

⁴³ Die Deckung vor Erdbebenschieden im Kanton Zürich durch die kantonale Gebäudeversicherung ist auf CHF 1 Milliarde pro Ereignis begrenzt. Falls die Schadenssumme die Obergrenze übersteigt, werden die Zahlungen auf einer pro-rata Basis gekürzt.

Länder wenden dabei eine Obergrenze für die Höhe der Gebäudeschäden an, die durch das System gedeckt werden können. Die jeweiligen Erdbebenversicherungen in Kalifornien, Island und Spanien decken demgegenüber alle Schäden nach Abzug eines Selbstbehalts. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über bestehende öffentliche Erdbebenversicherungen.

Bestehende öffentliche Erdbebenversicherungen⁴⁴

Table 4.2. Co-insurance arrangements in public earthquake insurance schemes

Scheme	Description of co-insurance
France (CCR)	Deductibles are applied: Residential: EUR 380 Commercial: 10% of direct damages
Iceland (ICI)	There is a deductible of 5% for each loss as well as minimum deductible amounts: Building: ISK 85 000 Content: ISK 20 000 Public Infrastructure: ISK 850 000
Japan (JER)	No specific deductible although a coverage limit is imposed and claims payments are made based on loss categories.
New Zealand (EQC)	Building: If the loss is NZD 20 000 or less, the deductible is NZD 200. If the loss is larger than NZD 20 000, the deductible is 1%. ¹ Content: NZD 200
Romania (PAID)	No specific deductible although a limit is imposed on the amount of coverage available.
Spain (CCS)	Deductible is only applied for commercial policies.
Chinese Taipei (TREIF)	No specific deductible although a coverage limit is imposed and claims payments are made based on loss categories.
Turkey (TCIP)	Deductible is 2% of the sum insured for each loss and a coverage limit is imposed.
California (CEA)	There are different deductible rates based on the replacement cost from 5% to 25% for building and content coverages (the standard CEA policy includes a 15% deductible). There is no deductible for additional living expenses.
Zurich (GVZ)	Deductible is 10% of the sum insured (minimum CHF 50 000). Claims may be prorated for events with an aggregate loss above CHF 1 billion.

In Island, Rumänien und der Türkei ist der Abschluss einer Erdbebenversicherung obligatorisch. Dies erfolgt im Rahmen einer eigenen spezifischen Erdbebenversicherung. In anderen Ländern mit einer öffentlichen Erdbebenversicherung ist die Deckung des Erdbebenrisikos eine automatische Ergänzung von Feuerversicherungspolicen. In Japan und Kalifornien ist der Abschluss einer Erdbebenversicherung hingegen freiwillig.

4. Schlussfolgerungen

- Kein Land kennt bislang eine zur im Projekt zu untersuchende Eventualverpflichtung für Hauseigentümer analoge Einrichtung. Die bestehenden öffentlichen Fazilitäten sind zwar vielfältig, sie entsprechen jedoch vielmehr klassischen Versicherungen. In den meisten Ländern wird keine umfassende Deckung für Verluste und Schäden geboten.
- Vom Staat unterstützte oder abgesicherte Versicherungs- und Rückversicherungsvereinbarungen können dazu beigetragen, ein höheres Niveau an Erdbebenversicherungsschutz zu erreichen, insbesondere in Ländern mit hohem Erdbebenrisiko.
- Eine Beteiligung des Staates an der Entschädigung von Erdbebenschäden wirkt sich im Allgemeinen negativ auf die Durchdringung von privaten Erdbebenversicherungen aus. Eine staatliche Beteiligung sollte deshalb gemäss OECD Studie unter dem Bewusstsein ausgestaltet sein, dass private Versicherungen dadurch verdrängt werden könnten.
- Gemäss der OECD Studie kann eine Unterversicherung vor Erdbebenrisiken eine implizite Staatsgarantie begründen, da im Ereignisfall Hilfeleistungen durch den Staat erwartet werden. Die Schaffung von Klarheit über die Höhe der Entschädigung und sonstiger finanzieller Unterstützung durch den Staat im Ereignisfall könnte dazu beitragen, die Unterdeckung zu reduzieren. Dies würde es Haushalten und Unternehmen ermöglichen, Versicherungslücken zu erkennen und darauf basierend eine bewusste Entscheidung zu treffen.

⁴⁴ Quelle: <https://www.oecd.org/finance/insurance/Financial-management-of-earthquake-risk.pdf>.

**Anhang 5: System der Eventualverpflichtung zur Finanzierung von Erdbebenschäden (Motion 20.4329): Verfassungsgrundlage
Stellungnahme des BJ vom 9. März 2022**



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Justiz BJ
Direktionsbereich Öffentliches Recht

P.P. CH-3003 Bern

BJ; bj-bra

POST CH AG

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF
Herrn David Gerber
Bundesgasse 3
3003 Bern

Aktenzeichen: 696-029a
Ihr Zeichen:
Unser Zeichen: bj-bra
Bern, 9. März 2022

System der Eventualverpflichtung zur Finanzierung von Erdbebenschäden (Motion 20.4329): Verfassungsgrundlage

I. Fragestellung und Vorbemerkungen

1. Fragestellung

Die überwiesene Motion 20.4329 "Schweizerische Erdbebenversicherung mittels System der Eventualverpflichtung" beauftragt den Bundesrat, "die verfassungsrechtlichen und/oder gesetzlichen Grundlagen für die Schaffung einer Schweizerischen Erdbebenversicherung mittels einem System der Eventualverpflichtung zu schaffen". Im Folgenden wird die Frage beurteilt, ob der Bund über die Kompetenz zur Schaffung eines Systems der Eventualverpflichtung gemäss Motion 20.4329 verfügt¹.

2. System der Eventualverpflichtung: Kernelemente

Im System der Eventualverpflichtung sollen nach der Motion *"Hauseigentümer ... verpflichtet werden, im Falle eines Schadenbebens einen bestimmten Prozentsatz des Versicherungswerts ihres Gebäudes als Einmalprämie in ein gemeinschaftliches Gefäss / Versicherung einzubringen. Diese Eventualverpflichtung müsste mittels Grundbucheintrag dinglich abgesichert*

¹ Das Bundesamt für Justiz hat sich schon früher zur Frage der Bundeskompetenz im Bereich der Naturgefahren geäussert, das letzte Mal in seiner Stellungnahme vom 14.12.2017 "14.054 Obligatorische Erdbebenversicherung, Abschreibung der Motion 11.3511" zuhanden der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates.

Bundesamt für Justiz BJ
Susanne Kuster, Dr. iur., MPA Unibe
Bundesrain 20
3003 Bern
Tel. +41 58 462 46 84
Susanne.Kuster@bj.admin.ch
www.bj.admin.ch



BJ-D-9E653401/212

werden. ... Diese Mittel wären zweckgebunden für die Bewältigung der Folgen eines Erdbebens (Wiederherstellungskosten an beschädigten/zerstörten Gebäuden) einzusetzen. ... Diese "Versicherungsprämie" könnte in der Höhe vom Grad des Schadensausmasses abhängig gemacht werden und würde erst im Zeitpunkt des Schadenseintritts fällig."

Die Eventualverpflichtung ist der zentrale Baustein der Finanzierung von Erdbebenschäden. Für die vorliegende Fragestellung verstehen wir die Eventualverpflichtung als *aufschiebend bedingte, in der Höhe vom Schaden abhängige Zahlungsverpflichtung* der Hauseigentümer im Fall eines Erdbebens mit Schadenfolgen. Ist die Zahlung auch aufgeschoben bis zum Eintritt eines Erdbebens und bestimmt sich die Höhe der Zahlung erst anhand des Schadens, so tritt die Verpflichtung zur Zahlung rechtlich verbindlich doch von Anfang an ein. Die Wahrscheinlichkeit oder Unwahrscheinlichkeit des Eintritts der Bedingung bzw. die Eventualität der Zahlung ändert nichts daran, dass für die Anordnung der Verpflichtung bereits eine Zuständigkeit des Bundes zum Erlass der entsprechenden Gesetzgebung bestehen muss. Schliesslich kann ein Ereignis wie ein grosses Erdbeben, dessen Eintrittswahrscheinlichkeit niedrig ist, jederzeit eintreten. Es würde, wenn das System der Eventualverpflichtung eingeführt wäre, umgehend die Zahlung auslösen.²

3. System der Eventualverpflichtung als Versicherung ?

Die Motion 20.4329 situiert das System der Eventualverpflichtung als Bestandteil einer Schweizerischen Erdbebenversicherung, scheint allerdings offenzulassen, ob die Zahlung der Hauseigentümer im Schadenfall als Versicherungsprämie zu qualifizieren ist. Wir verzichten hier darauf, auf die Anforderungen an eine Qualifikation als Versicherung³ einzugehen. Ob sich das System Eventualverpflichtung als Versicherung konzipieren lässt, braucht für die Frage der Bundeskompetenz nicht entschieden zu werden. Es reicht, im Folgenden die Bundeskompetenzen auch unter der Hypothese zu prüfen, das System der Eventualverpflichtung lasse sich als Versicherung konzipieren.

4. Eventualverpflichtung als Steuer ?

Die Zahlung der Hauseigentümer im Rahmen des Systems der Eventualverpflichtung ist eine Abgabe. Es fragt sich, wie sie abgaberechtlich einzuordnen ist. Aus der abgaberechtlichen Qualifikation ergeben sich Folgen für die Normstufe, auf der die Eventualverpflichtung statuiert werden muss. Während der Bund für eine Steuer einer expliziten und spezifischen Verfassungsgrundlage bedarf, genügt es für Kausalabgaben, beispielsweise Gebühren oder Vorzugslasten, dass ein Sachzusammenhang mit einer bestehenden Bundeskompetenz in einem Sachbereich hergestellt werden kann. Ohne die Frage der Qualifikation der Eventualverpflichtung hier abschliessend zu beurteilen, möchten wir auf einen Aspekt hinweisen, der uns für die Qualifikation wesentlich erscheint. Bei der abgaberechtlichen Qualifikation werden insbesondere der Kreis der Abgabepflichtigen und der Kreis derjenigen Personen, denen die Verwendung der Abgabe zugutekommt⁴, verglichen. Für Kausalabgaben ist es charakteristisch, dass sich der Kreis der Abgabepflichtigen und der Kreis der Nutzniesser der Abgabeverwendung decken⁵. Es ist fraglich, ob sich diese Kreise im Fall der Eventualverpflichtung

² Wie weit sich das System der Eventualverpflichtung bereits ab seiner Einführung und unabhängig vom Eintritt eines Erdbebens mit Schadenfolgen wirtschaftlich auswirken würde, beispielsweise in der Liegenschaftsbewertung, braucht für die vorliegende Fragestellung nicht geprüft zu werden.

³ Vgl. allgemein zum Versicherungsbegriff Stephan Fuhrer, Schweizerisches Privatversicherungsrecht, Zürich/Basel/Genf 2011, 2.1 ff.

⁴ Bei Kausalabgaben kann der Kreis der Abgabepflichtigen auch mit dem Kreis der Verursacher des Aufwands, der mit der Abgabe finanziert werden soll, verglichen werden. Dieser Vergleich erübrigt sich im vorliegenden Zusammenhang, da Erdbeben nicht von Menschenhand verursacht werden.

⁵ Der hier mit den zwei sich deckenden Kreisen veranschaulichte Zusammenhang wird auch als "individuelle Zurechenbarkeit" und "direktes Austauschverhältnis" zwischen Abgabe und der damit finanzierten staatlichen Leistung (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann,

decken. Aufgrund der uns verfügbaren Informationen ist davon auszugehen, dass ein Erdbeben lokale oder regionale Ausmasse hat, nicht jedoch die ganze Schweiz betrifft. Bei einem Erdbeben mit Schadenfolge würden also die Gruppe der Hauseigentümer in der ganzen Schweiz bezahlen, es wäre indessen aller Voraussicht nach immer nur ein Teil der Gruppe, der konkret von einem Schaden betroffen wäre und Geld aus der Abgabe erhielte⁶. Dies spricht gegen eine Qualifikation der Eventualverpflichtung als Kausalabgabe und könnte im Gegenzug für eine Qualifikation als Steuer, genauer wohl als Kostenanlastungssteuer, sprechen.

II. Ziele, die mit dem System der Eventualverpflichtung erreicht werden sollen

1. "Grundgedanken von Vorsorge, Versicherung und Solidarität"

Das Erdbebenrisiko ist der Motion 20.4329 zufolge "das grösste Elementarschadenrisiko schweizweit" und kann zu "Schäden bis in den dreistelligen Milliardenbereich" führen. Laut Motion hat "die Corona-Krise ... gezeigt, dass auch seltene Ereignisse eintreten können". Es sei deshalb "angebracht, hierfür Vorkehrungen zu treffen und den volkswirtschaftlichen Schaden für die Schweiz gering zu halten. Den Grundgedanken von Vorsorge, Versicherung und Solidarität ist Rechnung zu tragen". Im Rahmen des Systems der Eventualverpflichtung sollen im Ereignisfall nach der beispielhaften Hochrechnung der Motion Mittel im Umfang von 20 Milliarden verfügbar sein (Belastung mit maximal 0,7% auf der Gebäudeversicherungssumme bei einem gesamten Gebäudewert von 3'000 Milliarden in der Schweiz).

2. Insbesondere Solidarität

Wie oben bereits angesprochen, wird hier davon ausgegangen, dass Erdbeben in der Schweiz, selbst in schweren Fällen, nicht die ganze Schweiz treffen, sondern nur geographisch abgrenzbare Regionen wie beispielsweise das Wallis oder die Region Basel. Mit dem System der Eventualverpflichtung soll dafür vorgesorgt werden, dass im Fall eines Erdbebens mit Schadenfolgen der Schaden der betroffenen Teilgruppe von Hauseigentümern solidarisch durch die Gruppe aller Hauseigentümer in der ganzen Schweiz gedeckt wird.

3. Private und öffentliche Interessen

Der Zweck des Systems der Eventualverpflichtung dient damit *in erster Linie* den privaten Interessen der von einem Erdbeben betroffenen einzelnen Hauseigentümer und Hauseigentümerinnen an der Erhaltung des Werts, der in den geschädigten Liegenschaften verkörpert ist.

Mit Blick auf die Kompetenzen des Bundes fragt sich, wie weit *in zweiter Linie* auch öffentliche Interessen betroffen sind, zu deren Verfolgung der Bund kompetent ist und die ein System der Eventualverpflichtung zur Deckung von Erdbebenschäden durch die Gruppe aller Hauseigentümer in der Schweiz rechtfertigen. Die Gründe für das System der Eventualverpflichtung sind wohl ebenso volkswirtschaftlicher wie sozialpolitischer Natur, da ein starkes Erdbeben grossen Sachschaden verursachen kann. Inwiefern solche Gründe als öffentliche

Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St.Gallen 2020, Rz 2756) oder als Verhältnis von "Leistung und Gegenleistung" bezeichnet (Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern 2014, § 57 Rz 18).

⁶ Nach der Motion 20.4329 wird die "Generation Hauseigentümer zum Zeitpunkt des Erdbebens in den Mechanismus der Umverteilung einbezogen". Damit wären beispielsweise auch Hauseigentümer einbezogen, deren Schadenrisiko aufgrund erdbebengerechter Bauweise ihrer Liegenschaft vermindert wäre.

Interessen in bestehenden Bundeskompetenzen Niederschlag gefunden haben, ist im Folgenden anhand einzelner Bundeskompetenzen zu diskutieren.

III. Diskussion einzelner Bundeskompetenzen im Hinblick auf die Abstützung des Systems der Eventualverpflichtung zur Deckung von Erdbebenschäden

1. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung für die Zuweisung von Kompetenzen an den Bund

Die Zuweisung von Kompetenzen an den Bund in der Bundesverfassung folgt dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung⁷: Der Bund hat diejenigen Kompetenzen, die ihm die BV zuweist. Die Kantone "üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind" (Art. 3 BV). Geprüft werden im Folgenden einzelne Bundeskompetenzen im Rahmen der geltenden Bundesverfassung, für die wir einen Bezug zum System der Eventualverpflichtung für Erdbebenschäden herstellen können.

2. Naturgefahren

2.1 Erdbeben gehören zu den Natur- oder Elementarereignissen. Staatliche Massnahmen im Umgang mit Naturgefahren können der Vorsorge dienen, z. B. im Fall der Anordnung allgemeiner Anforderungen an erdbebensicheres Bauen durch Private oder im Fall der Versicherung Privater gegen Elementargefahren durch Äufnung von Mitteln, die der Schadensdeckung im Fall eines Erdbebens dienen. Staatliche Massnahmen im Umgang mit Naturgefahren können auch auf den Umgang mit eingetretenen Elementarschäden zielen, beispielsweise Vorkehren für den Wiederaufbau zerstörter Bauten treffen.

Die Einführung des Systems der Eventualverpflichtung zur Deckung von Erdbebenschäden ist eine staatliche Massnahme im Rahmen des Umgangs mit Erdbeben als einer Naturgefahr. Die Zahlungsverpflichtung der Hauseigentümer wird vorsorglich angeordnet, die Zahlungen selbst müssen erst nach Schadenseintritt geleistet werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Schadenseintritt trotz der relativen Seltenheit eines starken Erdbebens in der Schweiz jederzeit möglich ist, dass sich die Eventualverpflichtung also auch schon kurz nach ihrer Anordnung aktualisieren kann.

2.2 Dem Bund fehlt eine generelle Kompetenz im Bereich der Abwehr von Naturgefahren bzw. im Bereich der Erdbebenvorsorge. Der Bund hat im Bereich der Abwehr von Naturgefahren nur punktuell Kompetenzen, beispielsweise für den Wasserbau (Art. 76 Abs. 1 und 3 BV) und den Wald (Art. 77 Abs. 1 BV). Diese bestehenden Kompetenzen des Bundes im Bereich der Naturgefahren beziehen sich nicht auf Erdbebenvorsorge und bieten keine Grundlage für die Einführung eines Systems der Eventualverpflichtung zur Deckung von Erdbebenschäden. Der Bund kann daher zu diesen Zwecken insbesondere keine Vorschriften gegenüber Privaten erlassen.

Dass dem Bund die Kompetenz im Bereich der Abwehr von Naturgefahren bzw. im Bereich Erdbeben fehlt, wurde bereits vor bald 20 Jahren in der UREK-N festgestellt⁸. Die UREK-N diskutierte deshalb damals die Schaffung eines neuen Verfassungsartikels, zunächst spezifisch mit Blick auf Erdbeben und u.a. auf eine schweizweite Erdbebenversicherung⁹. Sie

⁷ Giovanni Biaggini, Kommentar BV, 2. Auflage, Zürich 2017, Art. 3 N 4, Art. 42 N 2.

⁸ Vgl. Alexander Ruch, Grundlinien eines schweizerischen Rechts der Erdbebenvorsorge, in: Mensch und Staat, Festgabe für Thomas Fleiner zum 85. Geburtstag, Freiburg 2003, S. 669ff., insbesondere 671; David Roehsteiner, Recht in besonderen und ausserordentlichen Lagen, Diss. St.Gallen 2016, Rz 97ff.; Jean-Baptiste Zufferey, Protection contre les dommages sismiques en Suisse, Baurecht 3/2017, 141.

⁹ Vgl. parlamentarische Initiative 02.401 "Verfassungsartikel über den Schutz vor Naturgefahren".

lehnte es jedoch nach Durchführung einer Vernehmlassung ab, die Arbeiten daran weiterzuführen¹⁰.

2.3 Die Anordnung von Massnahmen zur Abwehr von Naturgefahren und zum Umgang mit ihren Risiken, insbesondere auch zur Finanzierung von Schäden, ist Sache der Kantone¹¹. Daran hat sich seit der Diskussion in der UREK-N in den Jahren 2002 und 2003 nichts geändert.

3. Kompetenz des Bundes zum Erlass von Vorschriften über das Privatversicherungswesen nach Art. 98 Abs. 3 BV

3.1 Die Eignung von Art. 98 Abs. 3 BV als Grundlage für die Einführung des Systems der Eventualverpflichtung wird im Folgenden unter der Hypothese geprüft, das System der Eventualverpflichtung lasse sich als Versicherung konzipieren. Ob eine solche Konzeption sinnvoll oder denkbar ist, kann aber offengelassen werden.

3.2 Im Jahr 2016 war in der UREK-S die Frage aufgeworfen worden, ob Art. 98 Abs. 3 BV als Grundlage für die Statuierung einer landesweiten Erdbebenversicherung durch den Bund herangezogen werden könnte. In der Antwort des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) vom 11.3.2016 betreffend "Art. 98 Abs. 3 BV: Grundlage für eine landesweite Erdbebenversicherung" wurde diese Frage verneint¹². Die Antwort des EFD war in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz erstellt worden. Um es vorwegzunehmen: Aus den gleichen Gründen, wie sie in jener Antwort angeführt wurden, stellt Art. 98 Abs. 3 BV auch keine Verfassungsgrundlage für die Einführung eines Systems der Eventualverpflichtung zur Deckung von Erdbebenschäden dar. Wir führen dies wie folgt näher aus.

3.3 Art. 98 Abs. 3 BV sieht vor, dass der Bund "Vorschriften über das Privatversicherungswesen" erlässt. Diese Bestimmung nennt den Zweck der über das Privatversicherungswesen zu erlassenden Vorschriften nicht. Nach Praxis und Lehre steht der Versicherten-schutz im Vordergrund, insbesondere der Schutz der Versicherten vor den Insolvenzrisiken der Versicherungsunternehmen und vor Missbräuchen¹³. In einem weiten Sinn bezweckt die Kompetenz des Bundes nach Art. 98 Abs. 3 BV die Wahrung öffentlicher Interessen im Versicherungsbereich, d.h. namentlich ein ordnungsmässig funktionierendes Privatversicherungswesen bzw. die Gewährleistung des Funktions- und Vertrauensschutzes im Versicherungsbe-reich¹⁴.

3.4 Das hier zur Diskussion stehende System der Eventualverpflichtung ist kein Selbst-zweck, sondern Mittel zu einem Zweck. Der Einsatz des Mittels der Eventualverpflichtung durch den Bund setzt voraus, dass der Bund zur Verfolgung des Zwecks zuständig ist. Der Zweck des Systems der Eventualverpflichtung liegt in der Bereitstellung finanzieller Mittel zur Deckung von Erdbebenschäden. Dieser Zweck ist Teil der Abwehr von Naturgefahren bzw. der Erdbebenvorsorge und damit eines Bereichs, in welchem dem Bund die nötige Zuständig-keit fehlt (vgl. Ziff. III/2).

¹⁰ Nähere Hinweise bei Isabelle Wildhaber, Rechtsgutachten vom Dezember 2014; "Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben. Verfassungsgrundlagen, Notrecht, Haftung von Experten", Ziff. III/D, S. 21 f.; Rechsteiner, a.a.O., Rz 99f.; Jean-Baptiste Zufferey, Protection contre les dommages sismiques en Suisse, Baurrecht 3/2017, 141.

¹¹ Vgl. Bericht des Bundesrates vom 20. Juni 2014 zur Abschreibung der Motion 11.3511 Fournier „Obligatorische Erdbebenversicherung“, BBl 2014 5507ff.; Wildhaber, a.a.O., S. 9 - 24; Michael Büler, Rechtsgutachten vom 23.9.2015: "Rechtsfragen zu Naturgefahren und Revisionsbedarf im Kanton Zürich", S. 10 - 21; Rechsteiner, a.a.O., Rz 101ff.; Zufferey, a.a.O., 141.

¹² Vgl. auch Zufferey, a.a.O., 142.

¹³ Vgl. Art. 1 Abs. 2 des Versicherungsaufsichtsgesetzes, SR 961.01; zu den verfassungsrechtlichen Hintergründen: BBl 2003 3807f.

¹⁴ Peter Hettich, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender, St.Galler BV-Kommentar, 3. Auflage, 2014, Art. 98 N 19.

3.5 Eine Zuständigkeit des Bundes im Bereich der Abwehr von Naturgefahren und der finanziellen Erdbebenvorsorge lässt sich aus Art. 98 Abs. 3 BV auch nicht ableiten, wenn der Zweck der Deckung von Erdbebenschäden mittels einer Versicherung erreicht werden soll bzw. wenn sich das System der Eventualverpflichtung als Versicherung konzipieren liesse. Art. 98 Abs. 3 BV gibt dem Bund weder die Kompetenz, selbst als Versicherer aufzutreten, noch die Kompetenz, vorsorglich die finanzielle Deckung von Erdbebenschäden mittels einer Versicherung zu regeln.

Es geht bei dem mit dem System der Eventualverpflichtung verfolgten Zweck namentlich nicht um den Schutz der Versicherten vor den Insolvenzrisiken von Versicherungsunternehmen oder um ein ordnungsmässig funktionierendes Privatversicherungswesen. Sowohl der Schutz der Versicherten als auch das ordnungsmässige Funktionieren des Privatversicherungswesens setzen grundsätzlich die Existenz von privaten Versicherungsverträgen voraus. Soweit heute solche privaten Versicherungsverträge im Bereich Erdbebenrisiko bestehen, würden sie durch das System der Eventualverpflichtung möglicherweise sogar überflüssig.

Es ist deshalb nicht möglich, das System der Eventualverpflichtung zur Deckung von Erdbebenschäden in die Zielsetzung von Art. 98 Abs. 3 BV einzubeziehen. Es verhält sich damit gleich wie mit der Anordnung eines schweizweiten Obligatoriums der Erdbebenversicherung durch den Bund, die ebenfalls ausserhalb des Zwecks der nach Art. 98 Abs. 3 BV zu erlassenden Vorschriften liegt (vgl. Ziff. III/3.2).

3.6 Die Motive für ein System der Eventualverpflichtung zur Deckung von Erdbebenschäden und für den damit verfolgten Absicherungszweck sind namentlich sozialpolitischer und volkswirtschaftlicher Art. Solche Motive sind zwar dem Zweck der nach Art. 98 Abs. 3 BV zu erlassenden Vorschriften über das Privatversicherungswesen nicht fremd. Dies reicht jedoch nicht, um den Zweck des hier zur Diskussion stehenden Systems der Eventualverpflichtung zu einem Bestandteil des Zwecks nach Art. 98 Abs. 3 BV zu machen, da nicht jeder Zweck, hinter dem ein sozialpolitisches oder volkswirtschaftliches Motiv steht, zu einem Bestandteil der Zielsetzung von Art. 98 Abs. 3 BV wird.

4. Kompetenzen des Bundes im Bereich der inneren Sicherheit nach den Art. 57ff. BV

Keine Grundlage für das hier zur Diskussion stehende System der Eventualverpflichtung bieten auch die Kompetenzen des Bundes im Bereich der inneren Sicherheit nach den Art. 57 ff. BV. Daran ändert es auch nichts, wenn die Kompetenz des Bundes im Bereich der inneren Sicherheit weit umschrieben wird im Sinn der "Letztverantwortung für die Wahrung der verfassungsmässigen Ordnung in den Kantonen (Art. 52 BV) sowie für die Erhaltung des schweizerischen Rechtsstaates"¹⁵. Grund dafür ist namentlich, dass die fehlende Kompetenz des Bundes im Bereich der Naturgefahren nicht dadurch kompensiert werden kann, dass der interpretationsbedürftige Begriff der inneren Sicherheit so weit ausgelegt wird, dass er auch die Abwehr von Naturgefahren umfasst. Eine solche weite Auslegung würde das System der begrenzten Einzelermächtigungen des Bundes nach Art. 3 BV unterlaufen. Deshalb bildet insbesondere auch Art. 57 Abs. 2 BV, wonach Bund und Kantone "ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit koordinieren", keine Grundlage für das System der Eventualverpflichtung zur Deckung von Erdbebenschäden. Nach der Praxis des Bundesrates kann Art. 57 Abs. 2 BV nur herangezogen werden, wenn es sich um Sicherheitsbelange handelt, die mindestens teilweise in die Zuständigkeit des Bundes fallen und die aus dessen Sicht eine Koordination unter Einbezug oder Leitung des Bundes erfordern. Überdies darf die Zuständigkeit des Bundes in solchen Fällen nicht bloss marginale Bedeutung haben. Die erforderliche Kompetenz des Bundes fehlt im Bereich der Naturgefahren jedoch gerade, wie oben ausgeführt worden ist.

¹⁵ Rainer J. Schweizer/Markus H.F. Möhler, St.Galler BV-Kommentar, a.a.O., Art. 57 N 17.

5. Kompetenz des Bundes im Bereich des Zivilrechts nach Art. 122 BV

5.1 In Lehre und Praxis sind diverse Ansätze zur Bestimmung der von der Zivilrechtskompetenz des Bundes nach Art. 122 Abs. 1 BV erfassten Bereiche bzw. zur Unterscheidung von öffentlichem Recht und Privatrecht entwickelt worden¹⁶. Die Praxis der Bundesbehörden lässt sich als vermittelnden typologischen Ansatz beschreiben¹⁷; Danach können Rechtsnormen insbesondere dann auf die Privatrechtskompetenz abgestützt werden, "wenn sie typisch privatrechtliche Ziele verfolgen und herkömmlicherweise zum Privatrechtsbereich gehören, insbesondere wenn sie die Voraussetzungen für einen funktionierenden Privatrechtsverkehr schaffen oder wiederherstellen"¹⁸.

Die Kriterien des skizzierten typologischen Ansatzes sind u.E. im Fall des Systems der Eventualverpflichtung nicht gegeben. Das System der Eventualverpflichtung verfolgt das Ziel, für die finanzielle Deckung von Erdbebenschäden an Liegenschaften zu sorgen. Es gehört als Massnahme im Umgang mit einer Naturgefahr (Ziff. III/2.1) nicht herkömmlicherweise zum Privatrechtsbereich. Das System der Eventualverpflichtung verfolgt auch nicht typisch privatrechtliche Ziele, insbesondere ist nicht ersichtlich, inwiefern die Eventualverpflichtung zur Deckung von Erdbebenschäden die Voraussetzung für einen funktionierenden Privatrechtsverkehr schaffen oder wiederherstellen würde. Zwar scheinen viele Fragen in der Anwendung des Privatrechts, u.a. des Haftpflichtrechts des Obligationenrechts (OR), auf Erdbebenschäden offen¹⁹. Das hier zur Diskussion stehende System der Eventualverpflichtung würde indessen in Bezug auf diese rechtlichen Voraussetzungen für den Privatrechtsverkehr im Bereich der Liegenschaften nichts ändern²⁰. Dass die Eventualverpflichtungen in Verbindung mit einem sachenrechtlichen Instrument im Grundbuch eingetragen werden sollen, also mit Hilfe eines privatrechtlichen Instruments umgesetzt werden, macht aus dem System der Eventualverpflichtung keine zivilrechtliche Materie. Steuerforderungen, die im Grundbuch abgesichert werden, werden deshalb nicht zu privatrechtlichen Forderungen.

Wäre die Abdeckung des Erdbebenrisikos eine Voraussetzung für einen rechtlich funktionierenden Privatrechtsverkehr, so wäre im Übrigen schwer verständlich, dass heute nur eine Minderheit von Hauseigentümern das Erdbebenrisiko privat versichert. Auch wenn in der jährlichen Wiederkehr der Prämienzahlung ein für die Verbreitung der Erdbebenversicherung wesentliches Hindernis gesehen wird und dieses Hindernis im System der Eventualverpflichtung mit der einmaligen Zahlung im Schadensfall beseitigt würde, so macht dies das System der Eventualverpflichtung nicht zu einem Gegenstand der Zivilrechtskompetenz des Bundes nach Art. 122 Abs. 1 BV.

5.2 Der Begriff des Zivilrechts, für das Art. 122 Abs. 1 BV den Bund als zuständig erklärt, "setzt ... die Abgrenzung zum öffentlichen Recht voraus"²¹. Die Konturen der Zivilrechtskompetenz nach Art. 122 Abs. 1 BV lassen sich so gesehen nicht nur quasi aus dem "Innern" des

¹⁶ Thomas Koller, in: *Emmer Kommentar zum schweizerischen Privatrecht, ZGB, Band I*, Bern 2012, Art. 6 N 24-88; Paul Richli, *Bundeszivilrecht vs. kantonales öffentliches Recht - Versuchung zur wechselseitigen Grenzüberschreitung*, in: *ZGB gestern - heute - morgen, Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 2007*, hrsg. von Daniel Girsberger/Michele Luminati, Zürich 2007, S. 44-48.

¹⁷ Biaggini, a.a.O., Art. 122 N 3.

¹⁸ *Botschaft vom 16.8.1989 über bodenrechtliche Sofortmassnahmen im Siedlungsbereich*, BBl 1989 III 219; *Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 7.6.1995 betr. Bestand und Umfang von Gesetzgebungskompetenzen des Bundes im Bereich der Transplantationsmedizin, Verwaltungspraxis des Bundes (VPB) 61 3*, Ziff. 3; *Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 16.8.1999 betr. Handänderungssteuern und Fusionsgesetz, VPB 63.83, A.5*; *Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 13.9.2018 betr. Bundeskompetenz zur Regelung des Beurkundungsverfahrens*, Ziff. 4; kritisch: Tarkan Göksu, *Basler BV-Kommentar*, a.a.O., Art. 122 N 23; Koller, a.a.O., N 57.

¹⁹ Z.Bsp. Fragen rund um allfällige Schädigungen Dritter durch den erdbebenbedingten Einsturz von Häusern, die entsprechende Haftung von Hauseigentümern, die Rolle höherer Gewalt usw., vgl. Zufferey, a.a.O., 143f.

²⁰ Eine Änderung des Privatrechts wegen rechtlicher Mängel mit Blick auf grössere Schäden im Liegenschaftsbereich ist auch nicht das Ziel der Motion 20.4329.

²¹ Tarkan Göksu, a.a.O., Art. 122 N 7.

Zivilrechts bestimmen, sondern auch von aussen vom öffentlichen Recht her als "Gegenbegriff" oder "Komplementärbegriff" des Privatrechts. Es erscheint naheliegend, die Einführung des Systems der Eventualverpflichtung zur Deckung von Erdbebenschäden dem öffentlichen Recht zuzuordnen. Es handelt sich, wie ausgeführt, um eine staatliche Massnahme im Rahmen der Bewältigung von Naturgefahren bzw. der Erdbebenvorsorge, die wohl einen volkswirtschaftlichen und sozialpolitischen Zweck verfolgt. Für öffentliches Recht spricht es auch, dass sich die Zahlung, zu der die Eventualverpflichtung Hauseigentümer verpflichten soll, als Abgabe verstehen lässt.

5.3 Wo die Grenze der Bundeskompetenz im Bereich des Zivilrechts im Einzelnen verläuft, ist in der Vergangenheit immer wieder kontrovers diskutiert worden²². Das hängt damit zusammen, dass Zivil- und öffentliches Recht nicht geschiedene Sphären betreffen, sondern sich vielfach berühren und auch in ein Spannungsverhältnis geraten können²³. Wie Felix Schöbi betont, "... [wird] man der Dichotomie von öffentlichem Recht und Privatrecht nur gerecht, wenn man dabei auch den geschichtlichen und politischen Kontext berücksichtigt ..." ²⁴.

Für das hier zur Diskussion stehende System der Eventualverpflichtung zur Deckung von Erdbebenschäden zeigt der Blick auf die Praxis, soweit wir das überblicken, keinen vergleichbaren Fall, der auf die Zivilrechtskompetenz des Bundes gestützt worden wäre²⁵. Hingegen finden sich in der Praxis diverse Fälle von Abgaben, die ihre Grundlage im öffentlichen Recht (der Kantone) haben²⁶.

5.4 Zusammenfassend sind u.E. keine stichhaltigen Argumente für eine Abstützung auf die Zivilrechtskompetenz des Bundes ersichtlich. Gleichzeitig erscheint die Einordnung des Systems der Eventualverpflichtung in einen öffentlichrechtlichen Zusammenhang plausibel. Dem Bund fehlt die Kompetenz zur Einführung des Systems der Eventualverpflichtung.

5.5 Exkurs zur Eigentumsgarantie: Die vorliegende Thematik weist einen engen Zusammenhang mit dem Grundrecht der Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV auf. Aus Grundrechten können staatliche Schutzpflichten fliessen²⁷. Wie immer es sich mit grundrechtlichen Schutzpflichten im Zusammenhang mit der Eigentumsgarantie verhält, im vorliegenden Zusammenhang entscheidend ist, dass grundrechtliche Schutzpflichten eine Pflicht derjenigen Staatsebene begründen, die nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisung zwischen Bund und Kantonen zuständig ist²⁸. Die Figur der grundrechtlichen Schutzpflichten vermag deshalb das Fehlen einer Bundeskompetenz nicht zu kompensieren.

²² Felix Schöbi, in: Berner Kommentar zum schweizerischen Privatrecht, ZGB, Band I, Bern 2012, Allgemeine Einleitung, N 68.

²³ Vgl. die zwar alte, aber nach wie vor gültige prägnante Formulierung von Walther Burckhardt, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, 3. Auflage, Bern 1931, 585: "Das Privatrecht steht mit dem öff. Recht in einem untrennbaren Zusammenhang. Sie bilden beide zwei Seiten einer Rechtsordnung."

²⁴ Schöbi, a.a.O., N 68 Fn 142.

²⁵ Eingehend Koller, a.a.O., Art. 6 N 119-182.

²⁶ Und deren Interferenzen mit dem Zivilrecht des Bundes zu Diskussionen führten, vgl. Koller, a.a.O., Art. 6 N 148ff.

²⁷ Vgl. spezifisch für die Eigentumsgarantie Bernhard Waldmann, Basler BV-Kommentar, a.a.O., Art. 26 BV N 28.

²⁸ Vgl. allgemein: Waldmann, Basler BV-Kommentar, a.a.O., Art. 35 N 44.

IV. Fazit

1. Die Einführung des Systems der Eventualverpflichtung zur Deckung von Erdbebenschäden nach der Motion 20.4329 ist eine staatliche Massnahme im Rahmen des Umgangs mit Erdbeben als einer Naturgefahr (Ziff. III/2.1).

2. Die Anordnung von Massnahmen zur Abwehr von Naturgefahren und zur Erdbebenvorsorge ist Sache der Kantone (Ziff. III/2.3).

3.1 Dem Bund fehlt die Kompetenz im Bereich der Abwehr von Naturgefahren allgemein und im Bereich der Erdbebenvorsorge im Speziellen. Der Bund kann daher zu diesen Zwecken insbesondere keine Vorschriften gegenüber Privaten erlassen, wie sie die Einführung des Systems der Eventualverpflichtung verlangt (Ziff. III/2.2).

3.2 Insbesondere stellen die folgenden Bundeskompetenzen keine Verfassungsgrundlage dafür dar, dass der Bund das System der Eventualverpflichtung zur Deckung von Erdbebenschäden einführt:

- Kompetenz des Bundes zum Erlass von Vorschriften über das Privatversicherungswesen nach Art. 98 Abs. 3 BV (Ziff. III/3);
- Kompetenzen des Bundes im Bereich der inneren Sicherheit nach den Art. 57 ff. BV (Ziff. III/4);
- Kompetenz des Bundes im Bereich des Zivilrechts nach Art. 122 BV (Ziff. III/5).

3.3 Die Einführung des Systems der Eventualverpflichtung zur Deckung von Erdbebenschäden nach der Motion 20.4329 durch den Bund würde somit die Schaffung einer entsprechenden Grundlage in der Bundesverfassung voraussetzen.

Freundliche Grüsse

Bundesamt für Justiz BJ

Susanne Kuster
Stellvertretende Direktorin

**Anhang 6: System der Eventualverpflichtung zur Finanzierung von Erdbebenschäden (Mo. 20.4329): Art. 100 BV (Konjunkturpolitik) und Art. 103 BV (Strukturpolitik) als Verfassungsgrundlage?
Nachtrag des BJ vom 13. April 2022 zur Stellungnahme des BJ vom 9. März 2022**



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Justiz BJ
Direktionsbereich Öffentliches Recht

P.P. CH-3003 Bern

BJ: bj-bra

POST CH AG

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF
Herrn David Gerber
Bundesgasse 3
3003 Bern

Aktenzeichen: 696-029a

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen: bj-bra

Bern, 13. April 2022

System der Eventualverpflichtung zur Finanzierung von Erdbebenschäden (Mo. 20.4329): Art. 100 BV (Konjunkturpolitik) und Art. 103 BV (Strukturpolitik) als Verfassungsgrundlage?

Nachtrag zur Stellungnahme des BJ vom 9. März 2022

1. Fragestellung

In der 3. Sitzung der Arbeitsgruppe Eventualverpflichtung vom 31.3.2022 wurde die Frage aufgeworfen, ob Art. 100 BV (Konjunkturpolitik) und Art. 103 BV (Strukturpolitik) als Verfassungsgrundlage für die Einführung des Systems der Eventualverpflichtung zur Finanzierung von Erdbebenschäden im Sinn der Motion 20.4329 herangezogen werden könnten.

2. Art. 100 BV: Konjunkturpolitik

2.1 Art. 100 Abs. 1 BV beauftragt den Bund mit «*Massnahmen für eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung, insbesondere zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung*». Diese Verfassungsbestimmung "verpflichtet den Bund zur Stabilitätspolitik"¹. Sie ist "als Zielpolitik gefasst"². "Der Weg zum Stabilitätsziel ist in der wirtschaftspolitischen Praxis wie in der Wissenschaft umstritten. Der 'Konjunkturartikel' ... trägt diesem Umstand Rechnung, indem die zuständigen Entscheidungsorgane nicht auf eine bestimmte ökonomische Theorie verpflichtet werden"³. Die konjunkturpolitischen Massnahmen zielen auf die

¹ René Rhinow/Gerhard Schmid/Giovanni Biaggini/Felix Uhlmann, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Auflage, Basel 2011, §25 N 28.

² Paul Richli, Grundriss des Schweizerischen Verfassungsrechts, Bern 2007, N 784.

³ Botschaft vom 20.11.1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 306.

Bundesamt für Justiz BJ
Susanne Kuster, Dr. iur., MPA Unibe
Bundesrain 20
3003 Bern
Tel. +41 58 462 46 84
Susanne.Kuster@bj.admin.ch
www.bj.admin.ch



BJ-D-9E653401/212

gesamtwirtschaftliche Entwicklung: «Im Unterschied zur regionalen oder sektoralen Strukturpolitik ... versucht Konjunkturpolitik, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu beeinflussen (Konjunkturpolitik als Gesamtwirtschaftspolitik)»⁴. Konjunkturpolitik zeichnet sich "durch ihren *globalen Charakter* aus ...; sie verändert die *Rahmenbedingungen* des Wirtschaftsprozesses und verzichtet weitgehend auf punktuelle Eingriffe"⁵.

2.2 Das System der Eventualverpflichtung zur Finanzierung von Gebäudeschäden aufgrund von Erdbeben gemäss der Motion 20.4329 zielt zur Hauptsache nicht auf eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung, insbesondere auch nicht auf die Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung. Die Zielsetzung des Systems der Eventualverpflichtung ist in der Hauptsache vielmehr auf die Vorsorge für den Erdbebenfall gerichtet, indem mittels Eventualverpflichtung dafür gesorgt wird, dass im Erdbebenfall umgehend Gelder für den Wiederaufbau der Gebäudeinfrastruktur bereitstehen. Der Bund hat zwar diverse Kompetenzen im Bereich der Infrastrukturpolitik, v.a. im Bereich Infrastruktur für Verkehr, Kommunikation, Energie und Bildung⁶, die Gebäudeinfrastruktur als solche gehört jedoch nicht dazu⁷.

2.3 Wirtschaftlich gesehen können bei einem grösseren Erdbeben - zusätzlich zu den Schäden an der Gebäudeinfrastruktur - erhebliche weitere Kosten aus Betriebsausfällen, Betriebs- und Lieferkettenunterbrüchen hinzukommen. Aus konjunkturpolitischer Sicht wären wohl insbesondere diese Schäden zu thematisieren. Das System der Eventualverpflichtung berücksichtigt diese Schäden jedoch nicht oder nur partiell insofern, als der Wiederaufbau der Gebäudeinfrastruktur eine unter verschiedenen Voraussetzungen für die weitere wirtschaftliche Entwicklung im Nachgang zu einem Erdbeben ist.

2.4 Es kann zwar sein, dass sich die Bereitstellung der Finanzmittel für den Wiederaufbau der Gebäudeinfrastruktur auch positiv auf die konjunkturelle Entwicklung der Volkswirtschaft im Nachgang zu einem Erdbeben auswirkt. Konjunkturelle Auswirkungen sind jedoch insgesamt eher eine Nebenwirkung des Systems der Eventualverpflichtung als die angestrebte Hauptwirkung. Wie es sich damit genau verhält bzw. welche Funktion den Geldern aus dem System der Eventualverpflichtung für die konjunkturelle Entwicklung im Nachgang zu einem Erdbeben zukommen würde, lässt sich aus heutiger Sicht nicht ohne weiteres antizipieren. Es ist deshalb nicht ersichtlich, dass sich das System der Eventualverpflichtung in seiner hauptsächlichlichen Zielsetzung als Massnahme der Konjunkturpolitik interpretieren liesse.

2.5 Angemerkt sei, dass sich das System der Eventualverpflichtung zur Finanzierung von Erdbebenschäden an Gebäuden nicht den typischen Gebieten der Konjunkturpolitik zuordnen lässt, wie sie in Art. 100 Abs. 3 BV aufgeführt werden: Geld- und Kreditwesen, Aussenwirtschaft und öffentliche Finanzen⁸.

Es lässt sich ferner fragen, ob die Abschöpfung von Finanzmitteln bei den Gebäudeeigentümern in der Schweiz im Fall eines grösseren Erdbebens unter konjunkturpolitischem Blickwinkel überhaupt generell sinnvoll erscheint oder ob sie je nach konkreter Situation der erwünschten konjunkturellen Entwicklung gerade zuwiderlaufen könnte. Zu beachten ist, dass Art. 100 Abs. 5 BV für den Bereich der Abgaben vorsieht, dass der Bund "zur Stabilisierung

⁴ Giovanni Biaggini, Kommentar BV, 2. Auflage, Zürich 2017, Art. 100 N 2

⁵ Rhinow/Schmid/Biaggini/Uhlmann, a.a.O., §25 N 5

⁶ Vgl. Rhinow/Schmid/Biaggini/Uhlmann, a.a.O., § 28.

⁷ "Für sich genommen bietet der Konjunkturartikel ... keine Kompetenzgrundlage für eine aktive regionale Strukturpolitik" (Rhinow/Schmid/Biaggini/Uhlmann, a.a.O., §29 N 12).

⁸ Rhinow/Schmid/Biaggini/Uhlmann, a.a.O., §25 N 30.

der Konjunktur vorübergehend auf bundesrechtlichen Abgaben *Zuschläge erheben* oder *Rabatte gewähren* kann". Aus konjunkturpolitischer Sicht könnte also u.a. auch die Reduktion von Abgaben anstelle der Erhebung einer Abgabe aus Anlass eines Erdbebens sinnvoll sein.

2.6 Fazit: Es ist vor diesem Hintergrund nicht ersichtlich, wie sich die Finanzierung von Erdbebenschäden an Gebäuden mittels des Systems der Eventualverpflichtung als Instrument der Konjunkturpolitik im Sinn von Art. 100 Abs. 1 BV konzipieren liesse.

3. Art. 103 BV: Strukturpolitik

3.1 Gestützt auf Art. 103 BV kann der Bund *«wirtschaftlich bedrohte Landesgegenden unterstützen sowie Wirtschaftszweige und Berufe fördern, wenn zumutbare Selbsthilfemassnahmen zur Sicherung ihrer Existenz nicht ausreichen»*.

Als "wirtschaftlich bedroht" im Sinn von Art. 103 BV gelten Landesgegenden, die "wegen ihrer geographischen Lage am wirtschaftlichen Fortschritt nicht teilhaben und so in ihrer Entwicklung zurückbleiben oder stillstehen, so dass die wirtschaftliche Existenz ihrer Bewohner als bedroht erscheint"⁹. Bei der Förderung von Wirtschaftszweigen und Berufen im Rahmen von Art. 103 BV "nimmt der Staat Einfluss auf die branchenmässige Zusammensetzung der Volkswirtschaft"¹⁰. Voraussetzung dafür ist "ein nicht unerhebliches Mass an Gefährdung: die existenzielle Gefährdung eines ganzen Wirtschaftszweiges oder Berufes (und nicht bloss einzelner Betriebe)"¹¹.

Die Kompetenz nach Art. 103 BV ist subsidiär, d.h. sie steht nur zur Verfügung, wenn zumutbare Selbsthilfemassnahmen zur Sicherung der Existenz nicht ausreichen (vgl. dazu Ziffer 3.3).

3.2 Strukturpolitik, die sich auf Art. 103 BV stützt, verfolgt das Ziel, wirtschaftlich bedrohte Landesgegenden (regionale Strukturpolitik) und Wirtschaftszweige bzw. Berufe (sektorale Strukturpolitik) zu unterstützen und zu fördern. Diese Zielsetzung nimmt den *wirtschaftlichen Strukturwandel* zum Ausgangspunkt: in regionaler Hinsicht namentlich hinsichtlich des Berggebiets und peripherer Regionen, in sektoraler Hinsicht beispielsweise in den 1970er Jahren hinsichtlich der Uhrenindustrie und heute hinsichtlich der Hotellerie- und Tourismusbranche. Dieser Ausgangspunkt unterscheidet Strukturpolitik im Sinn von Art. 103 BV vom Ausgangspunkt des Systems der Eventualverpflichtung gemäss Motion 20.4329. Das System der Eventualverpflichtung soll dafür sorgen, dass im Erdbebenfall umgehend Gelder zur Deckung von Gebäudeschäden und für den Wiederaufbau bereitstehen (vgl. oben Ziff. 2.2). Je nach der geographischen Lokalisierung eines Erdbebens kann der Wiederaufbau der Gebäudeinfrastruktur zwar auch eine strukturpolitische Dimension bekommen. Eine solche strukturpolitische Dimension ist aber konzeptionell von der Hauptzielsetzung des Systems der Eventualverpflichtung zu unterscheiden. Ob und inwiefern sich der Zielsetzung des Systems der Eventualverpflichtung eine solche strukturpolitische Dimension hinzugesellen wird, lässt sich aus heutiger Sicht, namentlich ohne zu wissen, wo sich das nächste grössere Erdbeben ereignet und welche wirtschaftlichen Infrastrukturen Schaden erleiden, nicht einschätzen. Es ist deshalb aus heutiger Sicht nicht ersichtlich, inwiefern sich das System der Eventualverpflichtung

⁹ Paul Richli/Konrad Sahlfeld, Regionale Strukturpolitik, in: Paul Richli (Hrsg.), Wirtschaftsstrukturrecht, 2. Auflage, Basel 2018, §6 N 128.

¹⁰ Rhinow/Schmid/Biaggini/Uhlmann, a.a.O., §30 N 1.

¹¹ Konrad Sahlfeld/Paul Richli, Sektorale Strukturpolitik, in: Paul Richli (Hrsg.), Wirtschaftsstrukturrecht, 2. Auflage, Basel 2018, §15 N 229.

allenfalls (auch) als Massnahme der Strukturpolitik im Sinn von Art. 103 BV interpretieren liesse.

3.3 Die Kantone könnten, wenn sie wollten, im Rahmen der geltenden Kompetenzzuscheidung zwischen Bund und Kantonen Massnahmen zur vorsorglichen Regelung der Finanzierung von Erdbebenschäden an Gebäuden treffen. Sie könnten sich dafür auch auf Konkordatsbasis zusammenschliessen. Allerdings gibt es keine hinreichende Anzahl von Kantonen, die eine kantonale Lösung für eine Erdbebenversicherung befürworten, wie die Diskussionen der letzten Jahre gezeigt haben. Das liegt aber nicht daran, dass die Selbsthilfe der Kantone unzumutbar wäre. Vielmehr liegt es daran, dass nicht genügend Kantone eine Erdbebenversicherung für sinnvoll halten.

Unabhängig von kantonalen Aktivitäten steht es Gebäudeeigentümern frei, sich auf privater Basis gegen Erdbebenschäden zu versichern. Auch hier gilt, dass die Versicherung auf privater Basis nicht etwa unzumutbar ist. Auch unter den Gebäudeeigentümern erachtet jedoch bloss eine kleine Minderheit die Versicherung gegen Erdbebenschäden als sinnvoll.

Die möglichen Selbsthilfemassnahmen namentlich der Kantone und der Gebäudeeigentümer sind also nicht ausgeschöpft. Der Grund dafür liegt aber nicht darin, dass diese Massnahmen unzumutbar wären. Wie der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 3.2.2021 zur Motion 20.4329 feststellte, gibt es eine "in weiten Kreisen weiterbestehende grundsätzliche staatspolitische und ökonomische Ablehnung einer wie auch immer ausgestalteten vorsorglichen Regelung der Finanzierung von Erdbebenschäden".

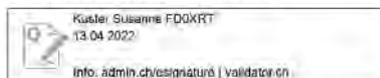
Unter der hypothetischen Annahme, dass das System der Eventualverpflichtung gemäss Motion 20.4329 als Strukturpolitik konzipiert werden könnte, was aus heutiger Sicht allerdings nicht greifbar ist, wäre die verfassungsrechtliche Voraussetzung, dass auf Art. 103 BV gestützte Massnahmen des Bundes subsidiär zu zumutbaren Selbsthilfemassnahmen sein müssen, nicht erfüllt.

4. Fazit

Die Finanzierung von Erdbebenschäden an Gebäuden mittels System der Eventualverpflichtung lässt sich weder auf Art. 100 BV (Konjunkturpolitik) noch auf Art. 103 BV (Strukturpolitik) stützen.

Freundliche Grüsse

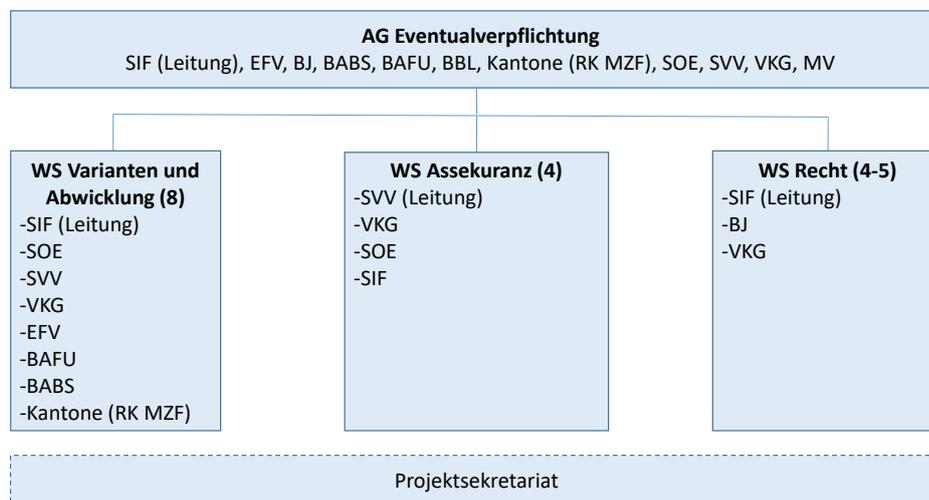
Bundesamt für Justiz BJ



Susanne Kuster
Stellvertretende Direktorin

Anhang 7: Arbeitsgruppe Eventualverpflichtung Erdbeben

Organisation



Zusammensetzung

David Gerber	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF), Leiter
Sarah Bochud	Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)
Thomas Braunschweig	Bundesamt für Justiz (BJ)
Stefan Brem	Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS)
Blaise Duvernay	Bundesamt für Umwelt (BAFU)
Mirko Grunder	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF), Leiter Workstream Recht
Peter Blumer (WS Recht)	Vereinigung Kantonalen Gebäudeversicherungen (VKG)
Bruno Dorner	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) / Extern
Natalie Imboden	Schweizerischer Mieterverband (MV)
Alexander Krethlow	Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz, Feuerwehr (RK MZF)
Gunthard Niederbäumer	Schweizerischer Versicherungsverband (SVV), Leiter Workstream Assekuranz
Alain Rossier	Vereinigung Kantonalen Gebäudeversicherungen (VKG)
Frank Schmid	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF), Projektleiter
Bruno Spicher	Schadenorganisation Erdbeben (SOE)
Christoph Werner	Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS)
Dominic Wüthrich	Bundesamt für Justiz (BJ)